

DR. BÁN-FORGÁCS NÓRA

Doktori (PhD) értekezés

**A rendszerváltás és az adatvédelmi
ombudsman Magyarországon**

**Az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepe
1995–2011**

Témavezetők:

Dr. Gárdos – Orosz Fruzsina habilitált egyetemi

Dr. Zsidai Ágnes habilitált egyetemi docens

Budapest, 2021

Tartalomjegyzék

Tartalom

ELSŐ RÉSZ: AZ ADATVÉDELEM ÉS AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG INTÉZMÉNYESÜLÉSE

MAGYARORSZÁGON (1995–2011)	5
Bevezető az Első Részhez	6
I. Fejezet: Az adatvédelmi ombudsman intézményének politikai-történeti és jogtudományi előzményei	8
1. Az adatvédelmi ombudsman intézményének kialakulása.....	8
2. Az adatvédelmi ombudsman intézményének jogtudományi előzményei	20
II. Fejezet: Az ombudsman, az adatvédelmi ombudsman és a hatalommegosztás Magyarországon	29
1. A magyar ombudsmani intézmény és az adatvédelmi ombudsman meghatározása a jogtudományban	29
2. Ombudsmanok és a hatalommegosztás.....	34
III. Fejezet: Az ombudsman, az adatvédelmi hatóság és a független jogállású szervek megítélése az uniós jogban, az EUB joggyakorlata, különös tekintettel az adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnésére	45
1. ENSZ, Nemzeti Emberi Jogi Intézmények (<i>National Human Rights Institution</i> – NHRI).....	48
2. Európa Tanács	49
3. Az Európai Emberi jogi Bíróság joggyakorlata a „függetlenség” általános megítélésével összefüggésben	52
4. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a „függetlenség” általános megítélésével összefüggésben	54
5. Az adatvédelmi hatóság függetlensége az Európai Alapjogi Ügynökség gyakorlatában	59
6. A magyar adatvédelmi biztos az európai joggyakorlatban	61
a) Előzmények, közjogi változások a nemzeti jogban Magyarországon.....	61
b) A Velencei Bizottság álláspontja a magyar adatvédelmi biztos függetlenségéről	65
c) Az Európai Unió Bíróságának ítélete a magyar adatvédelmi hatóság függetlenségéről.....	67
MÁSODIK RÉSZ: AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGFEJLESZTŐ SZEREPE (1995–2011)	83
Bevezető a Második Részhez.....	84
I. Fejezet: A magyar rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman (1995–2011)	90
1. Az Ellenzéki Kerekasztal és az adatvédelmi ombudsman.....	92
2. A kutatás szabadsága és az ügynökmúlt feltárása	94

3. Az ügynökmúlt morális tartalma mint adatvédelmi „dilemma”	109
4. Az alkotmányos döntés karaktere az ombudsman joggyakorlatában.....	120
a) A konstitucionalizmus és az alkotmányos döntéshozatal térhódítása	120
b) Az alkotmány és az alkotmány moralitása	124
c) A formalizmus és az adatvédelmi ombudsman jogértelmezése	128
d) A szabad mérlegelés és a morális jogértelmezés az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában.....	132
II. Fejezet: A demokratikus jogállam intézményesítése Magyarországon és az adatvédelmi ombudsman 1995 és 2011 között	160
1. Bevezetés.....	160
2. Az Országgyűlés működése és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon	160
a) Az Országgyűlés nyilvános működése és a képviselők vizsgálati jogosultsága, továbbá a parlamenti jog egyes kérdései az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában	160
b) A képviselői mandátum egyes aspektusai: az interpelláció, az írásbeli kérdés, az országgyűlési képviselő hiányzása, az országgyűlési képviselők költségtérítése és a frakciószabályzat nyilvánossága, valamint a képviselők kettős állampolgársága	167
III. Fejezet: A kormányzat és a központi közigazgatás működése és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon (1995–2011)	174
IV. Fejezet: Az igazságszolgáltatás működése és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon (1995–2011)	186
1. Bevezetés.....	186
2. A bírósági tárgyalás nyilvánossága, a bírósági iratok nyilvánossága és a sajtó	189
V. Fejezet: A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének jogállami keretek közé szorítása ...	193
VI. Fejezet: Az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepe, a magánszféra védelme és a hitelinformációs rendszer kiépülése Magyarországon.....	201
1. Bevezetés.....	201
2. A hitelinformációs rendszer és az ombudsman	201
HARMADIK RÉSZ: A NYILVÁNOSSÁG HATÁRAINAK KISZÉLESÍTÉSE AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGGYAKORLATÁBAN.....	210
Bevezető a Harmadik Részhez.....	211
I. Fejezet: Az állam elszámoltathatósága, a közélet tisztasága és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon (1995–2011)	213
1. Az üvegzséb, a legfontosabb jogszabály-módosítások (1995–2011)	215
2. Az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepe az állami gazdálkodás és az állami vagyon átláthatóvá tételében, különösen a privatizációban, az üzleti titok visszaszorításában és pályázatok nyilvánosságában gyakorlati példákon keresztül.....	221

II. Fejezet: Az önkormányzatok átláthatósága és az adatvédelmi ombudsman	233
III. Fejezet: A nyilvánosság és a sajtószabadság az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában...	237
1. Az elektronikus média és az adatvédelmi ombudsman	243
2. Közzereplők, közhatalmat gyakorlók és a média az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában	247
IV. Fejezet: Felügyelő szervek tevékenységének nyilvánossága, a sajtó és az adatvédelmi ombudsman.....	250
V. Fejezet: A nyilvánosság kiterjesztése a közzsférán túlra.....	259
Irodalomjegyzék	263

**ELSŐ RÉSZ:
AZ ADATVÉDELEM ÉS AZ
INFORMÁCIÓSZABADSÁG INTÉZMÉNYESÜLÉSE
MAGYARORSZÁGON (1995–2011)**

Bevezető az Első Részhez

A doktori disszertáció első része jogtörténeti indíttatású. A fejezet célja, hogy rávilágítsak az intézmény létrejöttéhez vezető közjogi változásokra, amelyeknek jogtörténeti jelentőségét igyekszem a dolgozat során kibontani. Az első fejezet tehát az ombudsman és az adatvédelmi biztosi intézmény keletkezésével foglalkozik. Centrális állítása, hogy az adatvédelmi ombudsman, és hozzáteszem, az általános ombudsman intézményének a szellemisége az 1989-es alkotmányos rendszerváltásban (kicsit patetikusabb megfogalmazásban: a jogállami forradalomban) gyökerezik, egész pontosan az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) és a Nemzeti Kerekasztal (NEKA) tárgyalások gondolatiságából nőtt ki, és álláspontom szerint ezt a szellemiséget tizenhat évig sikeresen hordozta az intézmény. Helyes az a megállapítás, hogy „a magyar társadalom történetében először jelent meg az állampárti politikai rendszer keretein belül egy plurális szerveződésű politikai szervezet, amely bejelentette igényét és határozott szándékát arra, hogy az akkor még hatalmon lévő állampárttal tárgyalásokat kíván folytatni és e tárgyalásokon egységes álláspontot fog képviselni”.¹

Szimbolikusan tűnik, hogy az 1989. október 23-án kikiáltott köztársasági alkotmány hatályon kívül helyezésével szűnt meg az adatvédelmi ombudsman jogintézménye – 2012. január elsejével. Az intézmény filozófiája tehát elválaszthatatlan a köztársasági alkotmányt kikényszerítő szellemi örökségtől, az Nemzeti Kerekasztal tárgyalásoktól.

Az I. Rész második fejezete „az adatvédelmi ombudsman jogtudományi előzményei” címet kapta, a fejezet vállalt célja a hazai adatvédelem és információszabadság kialakulásának bemutatása a jogtudományi előzmények tükrében. Igyekeztem a teljesség igényével rávilágítani a korai hazai adatvédelmi (és információszabadság) szakirodalomra. Megállapítható, hogy a hazai jogtudósok és szakemberek figyelme a hetvenes években, európai hatásra, az adatvédelem felé fordult, majd a nyolcvanas években megjelentek e tárgyban az első fontos művek, melyek hamar inkorporálták az információszabadság – ekkor igen haladó – eszmeiségét is. Gyakorlatilag a nyolcvanas években már kikristályosodtak egy európai mértékkel nézve is modern magyar adatvédelem és információszabadság alapjai, melynek végső lendületet az 1989-es demokratikus átalakulás adott. Az Első Rész III. fejezete („az ombudsman, az adatvédelmi ombudsman és hatalommegosztás Magyarországon”) hipotézise, hogy az adatvédelmi ombudsman jogértelmezési lehetőségeit, egyben kereteit meghatározza a magyar közjogi rendszerben elfoglalt helye (intézményi oldal), másrészt pedig meghatározza az *ipso iure alapjogvédelmi* funkciója, amely elválaszthatatlan – érvelésemben – az Alkotmány primer értelmezésétől, (ezt a jövőben eljárásjogi oldalnak nevezem).² Ebben a fejezetben kísérletet teszek a magyar ombudsmani rendszer feltérképezésére és elhelyezésére a magyar és a nemzetközi szakirodalomban. A nemzetközi szakirodalom tisztázásához segítségül hívom Najmul Abedin, Roy Gregory – Philips Giddings és Marten Oosting, valamint Linda C. Reif műveit. Vállalt módszertani kérdés, hogy a nemzetközi ombudsmani szakirodalmat nem külön fejezetben, hanem a magyar jogtörténeti és intézménytörténeti összefüggésekbe ágyazva ismertetem. Végezetül, az Első Részben

¹ Lásd: BIHARI Mihály, Alkotmányos rendszerváltás. VI. szemeszter, 13. előadás – 2005. április 25. www.origo.hu/attached/20050430bihari0.rtf (letöltve: 2020. január 10.); Lásd továbbá: BOZÓKI András: Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012. 202.

² A kifejezést John Hart Elytől kölcsönöztem. ELY, John Hart: *Democracy and Distrust*. Harvard University Press, 1981.

külön fejezetet szenteltek az adatvédelmi ombudsmannak a hatalommegosztás rendszerében. Itt emellett érvelek, hogy az (adatvédelmi) ombudsman független jogállású alkotmányvédő szerv, amely eljárásában az Alkotmánynak/Alaptörvénynek és a törvényeknek van alávetve, politikai befolyástól mentes, a Parlament által választott közjogi méltóság irányítja, akinek függetlenségét egy sor szabály garantálja. Ezek után a fejezetben megvizsgálom, hogy az ombudsmannak vannak-e jogosítványai a többi hatalmi ág ellenőrzésére. Egyértelmű, hogy az állam önkorlátozásában kiemelt szerepe van a kormányzat féken tartásának, amelyet maga a (mindenkori) többségi kormányzat vállal magára azzal, hogy bizonyos „alkotmányozó pillanatokban”³ elkötelezi magát demokratikus intézmények létrehozása mellett, mint amilyen az ombudsman vagy az Alkotmánybíróság. Azonban, egy olyan kormányzat, amelynek félnivalója nincsen, igyekszik ezen jogosítványt a lehető legszélesebben értelmezni és az alapjog-/alkotmányvédelmet a többi hatalmi ág felett is gyakorolni. Másként: a demokrácia fokmérője ezen kontroll szélessége vagy szűkösége. Álláspontom, hogy amennyiben az ombudsman a hatalommegosztás önálló szereplője, szükséges, hogy a parlament feletti kontrollt is gyakorolja.⁴ Ha megvizsgáljuk, látjuk, hogy sem az Alaptörvényben, sem az Alkotmányban nem találunk pozitív jogon alapuló utalást az ombudsman parlamenthez „kötésére”, nincs utalás arra, hogy az ombudsman a Parlament szerve lenne, annak „része” stb. Az ombudsman kapcsolata az Országgyűléssel ugyanis meglehetősen formális.⁵ „A függetlenség követelménye miatt a normatív megfogalmazást nyert törvényhozói akaraton kívül szóba sem kerülhet az ombudsman utasítása az eljárás megindításával, folytatásával vagy befejezésével kapcsolatban.”⁶ Az ombudsman eljárása során független, intézkedését kizárólag a törvények alapján hozza meg.⁷ A fent említett okok miatt a disszertáció álláspontja, hogy nincs olyan jogi körülmény, amely okán az ombudsmant a Parlament szervének, és nem önálló hatalmi tényezőnek kellene tekinteni.

³ A kifejezést Bruce Ackermantól kölcsönöztem. ACKERMAN, Bruce: *We the People: Foundations*. Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

⁴ Azzal a megállapítással, hogy az ombudsman, természetesen nem hoz kötelező tartalmú döntést a parlamentre.

⁵ Lásd: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris, 1998. 273–276.

⁶ VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel, 2004. 40.

⁷ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.) 11. §. Érdekes, hogy a korábbi Obtv. 8. §-a az Alkotmány és a törvények uralmáról beszél az ombudsman eljárásánál.

I. Fejezet:

Az adatvédelmi ombudsman intézményének politikai-történeti és jogtudományi előzményei

1. Az adatvédelmi ombudsman intézményének kialakulása

Az adatvédelmi ombudsman Magyarországon az alkotmányos demokrácia intézménye. Története, jogfejlesztő szerepe révén a demokrácia alappillérei között emlékezhetünk rá, hasonlóan az általános ombudsman jogtörténeti szerepéhez. Kukorelli István szerint az ombudsmani intézmény a demokrácia egyik tartóoszlopa. „A törvény 1993-as megalkotását követően – ezt írtam az *Alkotmánytan* című tankönyvben: ‘az országgyűlési biztos lehet a jogállam épületének díszítőeleme vagy tartóoszlopa’. Gönczöl Katalin, az először megválasztott ombudsman, (...) tisztelt kollégám, rendre visszakérdezett, ha találkoztunk az Egyetem téren: hol tartunk most? Az első években kerültem a választ. (...) Most szívesen válaszolok. Őszintén gondolom, hogy az alapjogvédő rendszer tartóoszlopáról van szó. Álljon sokáig!”⁸

„A magyar állam hosszú történetében az ombudsman intézményét csak egy különös társadalmi csillagállás tette lehetővé, mint ahogy azt is, hogy az állampolgárok számára oly gyorsan lett ismertté és elfogadottá az intézmény.”⁹ Része volt ebben az 1989-es nagy demokratikus átalakulásnak, az Ellenzéki Kerekasztal és később az alkotmányozás sikerének, de nem kis része volt az intézmény alapítóinak.¹⁰ A köztársaság első országgyűlési biztosa Gönczöl Katalin lett, helyettese Polt Péter, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelmét Kaltenbach Jenő, a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát Majtényi László látta el. Munkájukat már mandátumuk kezdetén, a rendszerváltás felfokozott légkörében, jelentős nemzetközi figyelem övezte. Kaltenbach Jenő szellemes megfogalmazásában „az ombudsman az állam jobbik fele”. Gombár Csaba szerint, hogy milyen az állam jobbik fele, azt feltehetően esküjük letételekor egyik ombudsman sem tudta még. „A négy országgyűlési biztos azonban nem hivatalnok lett, hanem az állam olyan közjogi méltósága, akiknek tevékenységében az állampolgárok osztatlan öröme lelték. Ritka pillanat ez egy állam életében.”¹¹

Göncz Árpád, a köztársaság első államfője megfogalmazásában: nagy szerencse, hogy a magyar parlamentáris demokrácia intézményrendszerének alkotmányba foglalása a választások előtt történt. Olyan időszakban, amikor még egyik szervezet sem tudta, hogy kormányon lesz-e vagy sem. „Egyszerre kellett szem előtt tartani, hogy kormányozni tudjak, de ha történetesen ellenzékbe kerülök, akkor legyen ellenőrző mechanizmus, és ezt jól bebetonozták.” Göncz így folytatja: következőképpen a magyar alkotmánnyal sok mindent lehet kezdeni, csak tönkreverni nem lehet. Kiüresíteni lehet, és legyünk őszinték, nincs az a kormányzat, amelyik az akaratának érvényesítése érdekében ne próbálná az előtte álló gátakat alacsonyabbra tenni vagy valamilyen módon megkerülni. Göncz Árpád jól érzékeli az ombudsman speciális helyét a hatalommegosztás rendszerében. Így fogalmaz: az ellensúlyok között az Alkotmánybíróság meg az Állami Számvevőszék olyan hivatal, amely pontosan behatárolt területet, szervezeteket ellenőriz. Az ombudsmani

⁸ Kukorelli István. In KOMLÓSY Szilvia (szerk.): *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. Országgyűlés Hivatala, 2004. 17.

⁹ Lásd: Gombár Csaba. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001. 7.

¹⁰ Lásd: Gombár. In *Ombudsman 1995–2001*. 7.

¹¹ Lásd: Gombár. In *Ombudsman 1995–2001*. 7.

szervezet az egyetlen, amelyik a társadalom működésén tartja rajta az ujját.¹² (...) „Nagyon nehéz lett volna akár az Ellenzéki, akár a Nemzeti Kerekasztalnál nemet mondani az intézményre. Valószínűleg fél szívvel mondott rá mindenki igent, mert az jutott eszébe, lehet, hogy ellenzékben leszek, de lehet, hogy kormányon, tehát ezt úgy kell körvonalazni, hogy mindkét helyzetben megfeleljen.”¹³

Az adatvédelmi ombudsman, és hozzáteszem, az általános ombudsman intézményének a szellemisége, mint az eddigiekben is igazolást nyert, a magyar rendszerváltásban, az 1989. évi alkotmányos forradalomban gyökerezik, egész pontosan az Ellenzéki Kerekasztal és a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások gondolatiságából nőtt ki, és álláspontom szerint ezt a szellemiséget tizenhat évig sikeresen hordozta az intézmény.

Az ombudsmani intézményrendszerrel „az alapjogi garanciarendszer valamennyi eleme – Alkotmánybíróság, bíróság, ügyészség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – a kerekasztal-tárgyalásokon kialakult politikai kompromisszum eredményeképpen átalakított 1949-es Alkotmányban külön-külön fejezetekben került statuálásra. E négy szerv közül a bíróságok és az ügyészség a – tartalmilag – új Alkotmány előtt is működtek. A két új szerv közül a részletes szabályokat csak az Alkotmánybíróság esetében alkotta meg az Országgyűlés (az ombudsmanokra vonatkozó szabályokkal azonban adós maradt).”¹⁴

A disszertáció szempontjából szimbolikusként tűnik, hogy az 1989. október 23-án kikiáltott köztársasági alkotmány hatályon kívül helyezésével szűnt meg az adatvédelmi ombudsman jogintézménye – 2012. január elsejével. Az intézmény filozófiája tehát elválaszthatatlan a köztársasági alkotmányt kikényszerítő szellemi örökségtől, az Nemzeti Kerekasztal tárgyalásoktól. A NEKA ugyanis minden pillanatában a pártállami hatalmi koncentráció szétdarabolásán, a modern hatalommegosztáson tevékenykedett, és ennek eredményeként született az 1989. évi XXXI. törvénnyel Magyarország új demokratikus Alkotmánya.

Az 1992-es adatvédelmi törvény „a jogállami forradalom egyik utolsó nagy liberális vívmánya, amelyet igazi konszenzussal lehetett elfogadni. Ezt követte egy évvel később az ombudsmantörvény.”¹⁵ Mindkét jogszabály szellemiségében illeszkedik az 1989. évi XXXI. törvényt, a köztársasági alkotmányt közvetlenül követő „sarkalatos” törvények sorába, Egyetérthetünk Kukorelli István megfogalmazásával, az intézmény mögötti konszenzusnak alkotmányos jelentősége van.¹⁶

„Az országgyűlési biztosok az emberi jogok oltalmazásával kapcsolatos tevékenységükkel hatnak az egész közhatalom működésére, annak értékpreferenciáira és a civil társadalomhoz való viszonyára.”¹⁷ Ilyen megközelítésben egyet kell érteni azzal a megállapítással, amely szerint a demokráciába való átmenet időszakában az ombudsman a demokrácia és a törvényesség megszilárdításában is fontos tényező.¹⁸ Kukorelli István szerint „az ombudsmanok azon a frontvonalon állnak őrseget, ahol a polgár leggyakrabban találkozódik és ütközik a közhatalommal, legelőbb a közigazgatással. Az ombudsmanok az alapjogok élő

¹² Lásd: Göncz Árpád. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001. 18.

¹³ Lásd: Göncz. In *Ombudsman 1995–2001*. 18.

¹⁴ Lásd: SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1988–2008). In SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó, 2011. 113.

¹⁵ Majtényi László. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001. 24. Majtényi állítását azzal támasztjuk alá, hogy a törvényt 188 igen és 7 tartózkodás mellett fogadta el a magyar Országgyűlés. (Lásd: 1992.10.27. 20:39:46-i szavazás jegyzőkönyve).

¹⁶ Kukorelli István előadása. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 16.

¹⁷ SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 20.

¹⁸ SZIKINGER: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége... In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 20.

lelkiismerete.”¹⁹ Kukorelli István így folytatja: én magam az *Alkotmánytan* című tankönyv első kiadásában ‘jogvédelmi harangfélreverőknek’ neveztem el az országgyűlési biztosokat. Miután rendre ezt mondták vissza az alkotmányjogi kollokviumokon a joghallgatók, később kihúztam ezt a sort, de képes beszédként ma is így gondolom. Az ombudsmanok igenis harangozzanak, ha alapjogsérelem történik, legyenek az alapjogok élő lelkiismerete.²⁰

Érdemes tehát az alapjogvédelemről egyfajta szintézisben gondolkodnunk, az egységet keresni az ombudsman és a civil jogvédők között, mert védendő értékeik, védelmük jogi tárgya ugyanaz. Egyetérthetünk Szabó Mátéval, aki szerint az ombudsman, a civil jogvédők és a polgári engedetlenkedők egy csónakban ülnek a jogállam realitásainak bürokratikus torzulásaival, a hazai és a nemzetközi emberi jogi sérelmekkel, a demokrácia megkérdőjelezésével szemben. Ebben a hajóban, ahol sokan elférnek, azonban különböző szerepkörök vannak, amelyek nem rendeződnek hierarchiába, és nincsen mindenható kapitány. A hajó legénysége és tisztjei így, együtt próbálnak egyensúlyt teremteni a viharokkal és az örvényekkel, a zátonyokkal és az úszó jéghegyekkel szemben, és biztosítani a haladási irányt egy olyan cél felé, amely Paine szép hasonlatának megfelelően olyan, mint a Szent Grál, még senki se látta és érintette meg, de tudjuk, hogy létezik valahol, az emberi jogok egymásra vonatkozó érvényesülésének harmonikus egységében, egy stabil demokráciában. Az út maga a cél, ide csak a jogszerű út vezet a demokrácia és a jogállam vizein, még akkor is, ha a kritika és a megkérdőjelezés bizonyos normák, intézkedések érvényességét absztraktnak (ombudsman) vagy tevőlegesen (polgári engedetlenség) kétségbe vonja. A polgári engedetlenkedő és az ombudsman folyton egyensúlyoz a belső és a nemzetközi jog, a pozitív jog és a természetjog, a Múlt és a Jövő, a Kényszer és a Szabadság birodalmai között. Nehéz és felelősségteljes feladat, amelyet mindegyik a maga módján igyekszik betölteni.²¹

Az ombudsmani intézmény bevezetését Magyarországon a Nemzeti Kerekasztal megbeszélésein született politikai döntés alapozta meg. Bozóki András szerint a kerekasztaltárgyalások résztvevői kezdetben a szabad választásokhoz vezető békés átmenet sikeréhez nélkülözhetetlen „sarkalatos törvényeket” kívánták megalkotni, és az volt a céljuk, hogy az új alkotmány megalkotását az első szabadon választott parlamentre hagyják. E kiinduló álláspontot azonban a rendszerváltás dinamikája felülírta. Az ellenzéki erők – abbéli törekvésükben, hogy megakadályozzák az Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) hatalomátmentési törekvéseit – nem kerülhették el az alkotmányozást, amit kezdetben szemérmesen, végül azonban nyíltan is föl vállaltak. Így született meg a köztársasági alkotmány és vele olyan intézmények (Alkotmánybíróság, kétharmados törvények stb.), amelyek több évtizedig tartósnak bizonyultak.²² Ezek közé tartozik az ombudsman intézménye is. A pontos történeti emlékezet megőrzése végett érdemes megjegyezni, hogy az Ellenzéki Kerekasztal 1989. március 22-én alakult, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszékének szemináriumi helyiségében (dr. Kónya Imre és dr. Kutrucz Katalin, a Büntetőjogi Tanszék adjunktusainak alapításában). Az Ellenzéki Kerekasztal Tárgyalások 1989. június 13-tól szeptember 18-ig tartottak. Az Ellenzéki Kerekasztal kezdetben „mint integrált politikai erő, később mint önálló hatalmi centrum” jelent meg, amely tárgyalásra

¹⁹ Kukorelli István előadása. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 17.

²⁰ Kukorelli István előadása. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 17.

²¹ Lásd: SZABÓ Máté: Az állampolgári engedetlenség és az állampolgári kritika intézménye: az ombudsman. In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 107–108.

²² Lásd: BOZÓKI: Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. 202.

kényszerítette az állampártot, és a hatalmi jellegű döntések egyik legalizált alanyává vált ezzel.²³

Az EKA megalakulását követően a „Nemzeti Kerekasztal Tárgyalások” előkészítése végül is majdnem két hónapot vett igénybe, az EKA részéről Tölgyessy Péter és Sólyom László vett részt a megbeszéléseken, míg az MSZMP részéről Pozsgay Imre és Fejti György KB titkár. A Kerekasztal Tárgyalások hivatalos megnyitására 1989. június 13-án a Parlament épületének Vadásztermében került sor. Az ülést Szűrös Mátyás, az Országgyűlés elnöke nyitotta meg.

A NEKA „rendszerváltoztató sarkalatos törvényeit” – a kormány előterjesztése alapján – 1989. október 17. és 20. között fogadta el a magyar országgyűlés: az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvényt; az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt; a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt; az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXIV. törvényt és a köztársasági elnök választásáról szóló 1989. évi XXXV. törvényt. Varga Zs. András helyesen mutat rá, hogy az ombudsmani intézmény jogi kereteinek az alapját az utolsó ún. „rendi” Országgyűlés 1989. évi alkotmánymódosítása biztosította. Az ombudsmani intézmény bevezetésének indokai megegyeznek az alkotmánymódosítás fő céljával: a rendszerváltozás utáni politikai rendszer rendelkezze minél több olyan intézménnyel, amely a kormányzati hatalom ellensúlyozására alkalmas.²⁴

Az ombudsmani intézmény tekintetében már az 1989 júniusában hivatalosan kezdődő Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokat megelőzően, (az első független március 15-ét követően), közjogi kérdésekben az Ellenzéki Kerekasztal szakértői előzetes egyeztető megbeszélésein néhány közjogi kérdésben egységes álláspontra jutottak. 1989. június 10-én hivatalosan is megkezdődtek a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások és a középszintű szakértői egyeztetések. (Az 1989. június 21-i ülésen került sor hat albizottság felállításra, amelyek között nemcsak az ombudsmanokat tárgyaló I/6 munkabizottság, de témánk szempontjából a tájékoztatás és az információs ügyek megtárgyalását szolgáló I/5-ös munkabizottság is jelentős). Az ombudsman „ügye” az I/6 munkabizottságához tartozott, „az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciákat megtárgyaló albizottság” néven. „Az ombudsman kérdésében végül a következő megállapodás született:

az Ellenzéki Kerekasztal 1989. szeptember 18-i ülésén Tölgyessy Péter beszámolt a hét végi háromoldalú szakértői egyeztetésekről, melyen az EKA részéről Sólyom Lászlóval együtt vett részt. Ezen elfogadták, hogy az alkotmányba bekerül az ombudsman intézménye, de egyelőre nem kerül fölállításra. Az intézmény oly módon kerül be az alkotmányba, hogy felhatalmazás lesz benne egy általános ombudsmanra, és ugyanakkor külön ombudsmanok intézményének fölállítására is. Ilyen külön ombudsman lehet egy adatvédelmi biztos, aki az informatikai törvény kapcsán jelenne meg, egy környezetvédelmi ombudsman és egy kisebbségvédelmi ombudsman, aki nemzetiségek ügyeiben járhatna el.²⁵

Sólyom László visszaemlékezésében az adatvédelmi biztos pozíciójának a kialakításáról ezt írja: „a Kerekasztalnál egy külön bizottság alakult a tájékoztatás és az információ kérdései, az

²³ Lásd: BIHARI Mihály: Alkotmányos rendszerváltás.; lásd továbbá: BOZÓKI András: Az Ellenzéki Kerekasztal (első) története. *Beszélő*, (2)8–13., <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-ellenzeki-kerekasztal-első-tortenete-4>.; BOZÓKI András: Szemérmes alkotmányozás. Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB – KÖRÖSÉNYI: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. 202–240.

²⁴ VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 9.

²⁵ BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás foratókönyve – Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. IV. kötet. 451.

új tájékoztatási törvény”²⁶ tárgyalására, illetve kidolgozására. Ez volt az I/5. albizottság.” Sólyom szerette volna, ha ez a bizottság az ő törvénytervezete alapján már ekkor kidolgozza „az adatvédelmi és aktanyilvánossági törvény tervezetét.”²⁷ A politikai körülmények azonban nem kedveztek ennek. Egyáltalán, az I/5-ös albizottságot a szocialista állampárt ellenezte, s csak az ellenzék akarta működtetni. „Viszont az ellenzéket sem érdekelt az információszabadság és az adatvédelem szakmai témája, sem egy jövőendő törvény, hanem napi érdekű dolgokkal kívánt foglalkozni” – fogalmaz keserűen Sólyom. – „Egyrészt azzal, hogy a közelgő választási kampányban milyen legyen a hozzáférés a médiumokhoz. Ez a kérdés azonban átkerült a választásokkal foglalkozó, sokkal hatékonyabban dolgozó albizottsághoz, s maradt a huzavona a közmédiumok fölött fölállítandó felügyelőbizottságról.”²⁸ Sólyom szerint ezen felül azzal foglalkozott az albizottság, hogy adják vissza azokat a szitákat a belügyből, amivel annak idején a *Beszélőt* sokszorosították.²⁹ Álláspontom szerint érthető Sólyom László kritikája az ellenzék bizonyos alkotmányos kérdések iránti érzéketlensége miatt, ugyanakkor azt sem lehet kifogásolni, hogy a rendszerváltó kerekasztal első és legfontosabb célja az volt, hogy a politikai jogokat bebetonozza, és ehhez szabad sajtóra tartott igényt (magyarán sokszorosító gépekre), és kevésbé tűnt fontosnak egy új adatvédelmi törvény gyors kodifikációja, pláne a szabad választások előtti küzdelemben. Sólyom így folytatja: pozitívum mégis, hogy az alkotmányba bekerült az alapvető jogok közé mind a személyes adatok védelméhez való jog, mind pedig a közérdekű adatok megismeréséhez való jog.

Az elmondottak alapján úgy tűnik, hogy az adatvédelmi ombudsman intézményének a felállítása leginkább Sólyom Lászlónak volt szakmailag fontos kérdés 1989-ben. Sólyom László így emlékezik vissza az adatvédelmi ombudsman tisztségének az alkotmány sáncain kívül rekesztésére: a kerekasztal-tárgyalások hozama lehetett volna, hogy az adatvédelmi biztos intézménye is bekerül az alkotmányba. „Az utolsó napok egyébként is zaklatott tárgyalásain felmerült, hogy egy igazi svéd típusú ombudsman mellett szükség volna környezetvédelmi és adatvédelmi biztosra is. Az alkotmány tervezetében azonban – 1989. szeptember közepén – csak az állampolgári jogok biztosát vették fel, azzal, hogy az országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost választhat. E fura történet következtében azonban az adatvédelmi biztos mégis kívül maradt az alkotmány sáncain.”³⁰

(Érdekes jogtörténeti részlet, talán érdemes megemlíteni, erre is Sólyom László mutat rá, miszerint: „az adatvédelem a hagyományos polgári jogi alapokon került az alkotmány tervezetében: a jó hírnév, a magánlakás és magántitok védelmével egy sorban, s egy rendelkezésben említve. Ennek oka, hogy az alapjogi fejezetet a kerekasztal idő híján nem tárgyalta. Az igazságügy-minisztérium szokásos kodifikációs módszere pedig az volt, hogy az olyan alapjogoknál, amelyeknél már volt a rendszerváltás előtörténetéből „reform”-törvény,

²⁶ SÓLYOM László: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI László – MOLNÁR Péter – PETRI Lukács Ádám – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2005. 180.

²⁷ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 180.

²⁸ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 180.

²⁹ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 180.

³⁰ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 180.

átvette onnan az alapvető rendelkezést. a személyes adatok védelméről a Ptk.-ra nyúltak vissza, amely valóban e négy jogintézményt együtt tárgyalta”).³¹

Csak később került sor az Alkotmány 61. §-nak a megalkotására. A parlamenti igazságügyi bizottságában egészítették ki a sajtószabadságról szóló alkotmányi szakaszt a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, nemzetközi mintákra hivatkozva. Ezt a tematikus kötődést mutatja a szövegezés, amely szerint nemcsak a közérdekű adatok megismerésére, hanem azok terjesztésére is mindenkinek joga van, akárcsak a szabad sajtó termékei esetén. Az információszabadság lényegi eleme az állam titkolózásának felszámolása, a közérdekű adatok alanyi jogon és ingyenesen való megismerése. Az adatok terjesztése ezzel távoli kapcsolatban áll.³²

Szintén jogtörténeti jelentőségű, hogy a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon érdemben felvetődött több különféle, a kor szóhasználatára szerint „politikai” és „közjogi” ombudsman, illetve ombudsmanszerű jogvédelmi mechanizmus kialakításának lehetősége is.³³ Sólyom László szerint: az ellenzék (illetékes tárgyalói) az „átmenet” bizonytalanságai ellen intézményesített volna egy „politikai ombudsmant.” Végül is a konkrét megoldás elnapolásra került.³⁴

A politikai szószóló nem az egész közjogi rendszert ellenőrizte volna, hanem „a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában felsorolt politikai és személyes szabadságjogok érvényesülését, valamint a politikai egyeztető tárgyalásokon részt vevők sérthetlenségét”.³⁵ Tehát a szószólóban az ellenzék egyfajta garanciát látott a tárgyalásban részt vevők mentelmi jogára vonatkozóan. Majtényi László a politikai szószóló intézményét későbbi értékelésében elhibázottnak ítélte. Erről így emlékezik vissza:

a háromoldalú tárgyalások idején voltak a pártállamnak olyan megnyilvánulásai, amelyek a politikai ellenzék tagjaiban – okkal vagy ok nélkül – komoly félelmeket keltettek. Attól tartottak, hogy adott esetben a Grósz-kormány velük szemben személyes retorziót alkalmazhat, és akkor egy sajátos ombudsmanintézményt vetettek fel. ‘A békés politikai átmenet ombudsmanja’ lett volna ez az intézmény, amit én ugyancsak rémült ellenszenvvel fogadtam, mert szerintem a félelem butasága öltött testet ebben a tervben. Mert ha valakit le akar tartóztatni a munkássztaály ökle, a rendőrség, akkor azt le fogják tartóztatni. Egy totalitárius fordulatban a békés átmenet ombudsmanja soha nem fogja tudni megvédeni. Egyszerűen értelmetlennek tartottam a javaslatot.³⁶

Tölgyessy Péter álláspontja az volt, hogy: „ha már ombudsman, akkor rendes közjogi ombudsman legyen” ezért – ugyan nem volt erre felhatalmazásunk, írja Tölgyessy, „de – Sólyom Lászlóval elfogadtuk azt, hogy az alkotmányba bekerüljön az ombudsman intézménye, de nem kerül föllállításra. Oly módon kerül be, hogy lenne egy általános ombudsman felállítására felhatalmazás, és lenne külön ombudsmanok föllállítására felhatalmazás. Ilyen külön ombudsman lehet egy adatvédelmi biztos, aki az informatikai

³¹ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 180–181.

³² Lásd: SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 174–183.

³³ SZABÓ – HAJAS: Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1988–2008). In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 144. lj. 113.

³⁴ Lásd: SÓLYOM László: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL, Robert (ed.): *Az odaáttra nyíló ajtó. The Door onto the Other Side*. Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001. Másodközlés: *Fundamentum*, (2001) 2.

³⁵ Ez az elképzelés is különböző metamorfózison ment keresztül. Említést érdemel az I/6 munkabizottság július 26-i ülése, ahol megegyezés született a „politikai szószólóról”. 76. sz. Ellenzéki Kerekasztal Ülése. In BOZÓKI: *A rendszerváltás forgatókönyve*. 462.

³⁶ Majtényi. In *Ombudsman 1995–2001*. 23.

törvény kapcsán jelenne meg; (...) De egyelőre csak egy elvi lehetőség lenne arra, hogy később a fölállításuk megtörténjen.”³⁷

Érdekes jogtörténeti epizód, hogy a NEKA közjogi helyzete vitatható volt, tulajdonképpen közjogi megállapodást kötni sem Sólyom Lászlónak, sem Tölgyessy Péternek nem volt mandátuma a leendő ombudsmanok tárgyában. Erre utal Tölgyessy előbb idézett megjegyzése, miszerint, „ugyan nem volt erre felhatalmazása”, de megállapodást kötött az ombudsman közjogi helyzetéről az állampárt képviselőivel.

Végül a Sólyom–Tölgyessy javaslatnak megfelelően az október 23-án kihirdetett rendszerváltó Alkotmány 18. §-a „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa” című új, V. fejezettel egészítette ki az 1949. évi XX. törvényt. A hazai jogi közfelfogás szerint tehát a magyar ombudsmani intézmény jogszabályi alapját az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány teremtette meg.³⁸ Ezt szokás a Harmadik Magyar Köztársaság időszakának nevezni. Az Alkotmány V. fejezete az *állampolgári jogok országgyűlési biztosa* címet kapta.³⁹ Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az Alkotmány 32/B. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési biztost a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országgyűlés *egyes alkotmányos jogok védelmére* külön biztost is választhat. Az országgyűlési biztosokra vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg. [Alkotmány 32/B. § (5) bekezdés]. „Sokszoros véletlenek következménye, hogy azután csak a nemzeti kisebbségi ombudsman került be az alkotmányba. 1990-ben az első parlament ugyanis nem tudta megoldani a nemzeti kisebbségek képviseletének problémáját. Addig is egy kollektív ombudsmant intézményesítettek a nemzeti kisebbségek védelmére⁴⁰ úgy, hogy minden nemzetiség delegál egy-egy képviselőt az ombudsmani testületbe. Ezt az alkotmányi rendelkezést sosem hajtották végre. 1993-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény megalkotása és a biztos megválasztása után a testületi ombudsmant egyszemélyire módosították.”⁴¹ (Sólyom így folytatja: „Ekkor ugyan már egy éve hatályban volt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, s benne az adatvédelmi biztos [egyszemélyes] intézménye.”⁴²

Az ombudsmani törvény megalkotására csak 1993-ban került sor, az intézmény felállítása pedig nehézségekbe ütközött. Ugyanis az első szabadon választott parlament (1990–1994) időszakában azon közjogi kérdések, amelyek kétharmados többséget igényeltek – leszámítva a ciklus elején megkötött MDF–SZDSZ paktumhoz kötődő változásokat –

³⁷ BOZÓKI: *A rendszerváltás forгатókönyve*. IV. kötet. 451. Az előzményekhez lásd még: 1989. július 19-én az Országház 9. számú szobájában tartott I/6. munkabizottság 76. sz. üléséről készült jegyzőkönyv. BOZÓKI: *A rendszerváltás forгатókönyve*. VI. kötet. 595–619.

³⁸ VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 10.

³⁹ A fejezet címe 1990. VI. 25-től módosult Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa címre. A fent hivatkozott bekezdésszámok ennek megfelelően szintén módosultak. A fenti állapot 1989. I. 24 – 1990. VI. 25-ig volt hatályos.

⁴⁰ Lásd 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. „A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jogkörét a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek által jelölt és az Országgyűlés által választott, nemzeti és etnikai kisebbségeként egy-egy személyből álló testület gyakorolja”. Alkotmány 32/B § (5) bekezdés.

⁴¹ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*.

⁴² SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*.

konszenzus híján sikertelenek maradtak, így Magyarországon csak 1995-ben sikerült az ombudsmani intézményt kialakítani.

Tehát az általános ombudsmanról szóló 1993. évi LIX. törvény elfogadását⁴³ igen hosszú várakozás előzte meg. Erre így emlékszik vissza Isépy Tamás,⁴⁴ ombudsmanpárti politikus, az igazságügyi minisztérium hajdanvolt politikai államtitkára: a rendszerváltozáskor módosított alkotmány szövegében már szerepelt a jogintézmény, de hosszú ideig alkotmányos mulasztásként lebegett a demokratikus jogrend kialakításáért felelősséggel tartozó igazságügyi minisztérium derűsnek nem mondható égboltja felett, úgyhogy részben a jogalkotási kényszer, részben az igény hatására 1993-ban végre megszületett az országgyűlési biztosokról szóló törvény. Mellette szólt az alkotmányos kötelezettség, valamint az, hogy ekkor már nemcsak Európa-szerte működött a jogintézmény, hanem már Guineának is volt ombudsmanja. A svédeknél pedig már akkor létrejött a jogintézmény, amikor még Napóleon járkált az európai tájakon.⁴⁵ Az Országgyűlés 1992. szeptember 1-én tűzte napirendjére az ombudsmanról szóló törvényjavaslatot. „A javaslat expozéját tartó igazságügyi politikai államtitkár formabontó módon egy mélyről feltörő őszinte sóhajjal kezdte mondandóját: hogy végre, hogy végre az Országgyűlés tárgyalni kezdte az ombudsmanokról szóló törvényjavaslatot.”⁴⁶

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (adatvédelmi törvény) időben megelőzte az általános ombudsmanról és a kisebbségi biztosról szóló jogalkotást. (És mint említettem, a politikai konszenzus hiányában, amely a kétharmados törvények megalkotásához szükséges, mindhárom esetben 1995-ig késlekedett az intézményt vezető ombudsmanok megválasztása, tehát az intézmény tényleges felállítása). Nemzetközi összehasonlításban is kuriózumnak számít, hogy előbb volt Magyarországnak sarkalatos törvénye az adatvédelmi szakombudsmanról, mint az általános hatáskörű biztosról. Ez a körülmény jól érzékelteti azt a felfokozott várakozást, amelyet a hazai adatvédelem meghonosítása jelentett.

Álláspontom szerint az adatvédelmi törvény elsőbbségének – tehát, hogy időben megelőzte az ombudsmani törvény kodifikálását – három jól meghatározható oka volt. Az első, ahogy a jogtudományi előzmények között részletesen kifejtem a következő fejezetben –, elsősorban Sólyom László munkássága révén – 1988-ban már létezett egy adatvédelmet és adatnyilvánosságot szolgáló törvénytervezet, tehát a jogtudományi és kodifikációs előzmények adottak voltak. Másrészt, az első Alkotmánybíróság kitüntetett szerepet szánt a hazai adatvédelemnek. Ahogy Sólyom László fogalmaz, az adatvédelmi biztos szükségességét nem a politikai egyezkedések tartották napirenden (mint például a nemzeti kisebbségek biztosáét), hanem az Országgyűlés alkotmányozásától különálló fejlődés: az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése.⁴⁷ „Az 1991-ben hozott személyiség-határozat voltaképpen tárgyán túlterjeszkedve meghatározta a meghozandó adatvédelmi törvény alkotmányos kereteit”⁴⁸ és a személyi szám eltörléséről hozott 15/1991 (IV. 13.) AB

⁴³ 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (Obtv.). Az Obtv. 2. § (5) bekezdése értelmében, ahol e törvény az országgyűlési biztost említi, azon – eltérő rendelkezés hiányában – a külön biztost is érteni kell.

⁴⁴ Dr. Isépy Tamás, országgyűlési képviselő. 1989-től 1997-ig a Kereszténydemokrata Néppárt tagja. 1990-től 1994-ig az igazságügyi minisztérium politikai államtitkára. 1997-től a FIDESZ Magyar Polgári Párt tagja, frakcióvezető-helyettese.

⁴⁵ Isépy Tamás. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001. 15.

⁴⁶ Kukorelli. In *Tízéves a magyar Ombudsman-törvény*. 14.

⁴⁷ Lásd: SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL: *Az odaátra nyíló ajtó*.

⁴⁸ SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL: *Az odaátra nyíló ajtó*.

határozatot követően imperatív igényként jelentkezett egy külön adatvédelmi törvény mielőbbi megalkotása.⁴⁹ Sólyom László így fogalmaz:

az új demokratikus rendszerben voltaképpen az Alkotmánybíróság folytatta az adatvédelem és az információszabadság kibontását. Már az első határozatok között, 1990 elején, a személyes adatok védelmét aktívan, információs önrendelkezési jogként értelmezte az Alkotmánybíróság; nyilvánvalóan német hatásra, hiszen maga a szóhasználat is tükörfordítása a német kifejezésnek. 1991-ben került sor arra, hogy a személyi számot, pontosan 'a korlátozás nélkül használható, egységes és általános személyazonosító jelet' alkotmányellenesnek nyilvánítsa (...) A személyi szám szimbolikus kérdéssé vált, amely az adatvédelemhez való különféle hozzáállásokat fejezte ki. Az Alkotmánybíróság kategorikus megsemmisítő határozata igen nagy viharokat kavart. (...) Fél évtizeden át folyt a háború a személyi szám ügyében, vagy nem egyszer ürügyén (...).⁵⁰ Az elvi kérdésekben való állásfoglalás önmagában is legalább olyan jelentőségűvé tette a személyi szám-határozatot, mint maga a személyi szám eltörlése (...). Az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette az adatvédelem alapelveit, a célhoz kötöttségtől az adattovábbítás korlátozásán át az adatok összekapcsolásának kérdéséig, s ezek betartását alkotmányos követelménynek nyilvánította. De tartalmazza az ítélet a független külső kontroll, az adatvédelmi biztos intézményének alkotmányos szükségességét is (...). A személyi szám-határozat (...) végül mégiscsak az 1992-es adatvédelmi törvény meghatározó részévé váltak.⁵¹

[Jogtörténeti érdekesség és ezért figyelmet érdemel az előbb idézett részből az is, hogy az első magyar Alkotmánybíróság saját munkájára is úgy tekintett, mint amely feladata (új) alapelvek lefektetése, (akár új) alapjogok kibontása, (mint amilyen a személyes adatok védelme), ezek dogmatikájának a kidolgozása, akkor is, ha az AB az indítvány „tárgyán túlterjeszkedve” dönt.]

Harmadrészt pedig osztom Majtényi László véleményét: az adatvédelmi törvény azért születhetett egy évvel korábban, mint az ombudsmani törvény, mert az „időbeli eltolódás” oka, hogy Sólyom László személyében „az előbbinek volt egy befolyásos lobbistája, aki jó irányba tudta mozgatni a dolgokat, a másiknak meg talán nem volt”.⁵² (Az első magyar adatvédelmi biztos megjegyzése azért is érdekes, mert ugyan megjegyzésének ez nem célja, de mégis rámutat az alkotmányjog politikai determináltságára. Magyarán arra, hogy egyes közjogi szereplők (és csoportok), kellő politikai befolyással, az alapjogok alakításában, az alkotmányos változásokban kitüntetett szerepet játszhatnak meghatározott történelmi korokban. Ez a jelenség egyébként globális. E kérdés egyes elemeire a dolgozat a későbbiekben visszatér).

Tény, hogy csupán tudományos érvekkel nem igazolható, hogy az alapjogok katalógusában miért e két jog – a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága – kapott kitüntetett alkotmányos figyelmet és kétharmados védelmet (természetesen a másik két szakombudsman mellett), hiszen a törvény bevezetése előtt nem készült előzetes hatástanulmány vagy jogszociológiai felmérés, amely indokoltá tette az adatvédelmi biztos intézményét. Ezek híján arra következtethetünk, hogy a törvényhozó szándékát erősen alakította a korai adatvédelem és jogtudomány aktivizmusa, és ebben döntő szerepe volt Sólyom László későbbi alkotmánybírónak és államfőnek. Később a jövő

⁴⁹ Az előzmények között említést érdemel még a 2/1990. (II. 18.) AB határozat, illetve az információszabadság köréből a 32/1992. (V. 29.) AB határozat az önkormányzati ülések nyilvánosságáról.

⁵⁰ Eközben azonban a kevés karakterből álló numerikus azonosító eredeti előnyei a műszaki fejlődés következtében érdektelenné váltak; így a személyi számból az elvi kérdések maradtak fenn. SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 181.

⁵¹ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 174–181.

⁵² Majtényi. In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 24.

nemzedék ombudsmanjának (környezetvédelmi szakombudsmannak) a koncepciója is Sólyom László munkásságához kötődik. Ahogy Takács Albert fogalmaz: „ugyanaz a létező jogintézmények kereteit tágító megközelítés jellemzi Sólyom László környezetvédelmi tárgyú írásait. (...) Sólyom véleménye szerint a környezetvédelem közérdek, amelynek érvényesítése a jogvitát kézben tartó bírótól a semlegesség feladását, nagyobb öntudatot, a jog és a jogpolitika alakítását: egyszerűen aktivitást követel”⁵³

Miután a fent részletezett késéssel megszületett az általános ombudsmanról szóló törvény is, az Országgyűlés 1993 tavaszán sikertelen kísérletet tett a biztosok megválasztására. Göncz Árpád köztársasági elnök Trócsányi László és Tóth Judit alkotmányjogászokat az általános biztos és helyettesi tisztségre, Majtényi Lászlót pedig az adatvédelmi biztos tisztségére jelölte. A jelöltek személyéről azonban nem született kétharmados konszenzus. Trócsányi László és helyettese a (kétharmados) támogatást nem kapta meg a plenáris ülésen,⁵⁴ Majtényi Lászlót pedig meg sem hallgatta a kijelölt országgyűlési bizottság. Az első szabadon választott Országgyűlés (1990–1994) tehát nem tudta az ombudsmani intézményt létrehozni! Ezt Göncz Árpád államfő kudarcként könyvelte el. Göncz előzetesen egyeztetett a jelöltekről a pártok képviselőivel. Érdekes felidézni 1993. október 19-i őszi ülésszakban Göncz Árpád szavait a parlamenti jegyzőkönyvből: „tárgyalásaink során a magyar jogásztársadalom jelentős személyiségei kerültek szóba, így például dr. Németh János, aki a jelölést oktató, nevelő és tudományos munkája iránti ragaszkodására hivatkozással nem fogadta el, valamint dr. Frech Ágnes, dr. Holló András, dr. Majtényi László, dr. Sajó András, dr. Takács Albert, dr. Trócsányi László, dr. Tóth Judit, dr. Varga Győző és dr. Wiener György. Közülük a pártok az előzetes tárgyalások során dr. Trócsányi Lászlónak, dr. Tóth Juditnak és dr. Majtényi Lászlónak adtak bizalmat.”⁵⁵ Jogtörténeti jelentőségű, ezért rekonstruálásra érdemes az a *felfokozott hangulat*, amelyben minden közjogi szereplő átérezte feladata súlyát. Majtényi László így emlékszik a történetekre vissza: „írtam Göncz Árpádnak egy levelet, amelyben közöltem, hogy ezek után tekintsen el az én jelölésemtől, a továbbiakban nem kívánok ezzel az Alkotmányügyi Bizottsággal találkozni. Szívmelengető elégtétel volt számomra, hogy a köztársasági elnök nem vett tudomást a bizottság vonakodásáról és alkotmányvétségéről, hanem a szavazásra az én nevemet is beterjesztette. Amiből rettentő zavar támadt a parlamentben. A televízióban láttam, hogy nagy a mocorgás, és a végén nem szavaztak rólam. Nem is szavazhattak, mert nem volt meg a bizottsági pozitív vagy negatív vélemény.”⁵⁶

Az 1994-es választások az ellenzék győelmét hozták, az MSZP–SZDSZ koalíció stabil kormányzati többséggel rendelkezett, amely alkalmas volt kétharmados rendelkezések elfogadására. Az ombudsman ügyét tehát újra napirendre lehetett tűzni, hiszen „a második kormányzati ciklusban már meg lehetett hozni ezt a döntést. Egyrészt, mert a 72 százalékos kormánytöbbség ezt magára tudta vállalni, másrészt az akkori ellenzék is rögtön érezte, hogy szükség van rá. Ellenzékből könnyebb belátni, hogy a hatalommal szemben kellenek

⁵³ Lásd: TAKÁCS Albert: Egy alkotmányos forradalmár. Sólyom László a tudós, az alkotmánybíró, az elnök. *Fundamentum*, (1999) 3.

⁵⁴ Trócsányi L. esetén 294 érvényes szavazatból 257 igen, 36 nem szavazat volt. Trócsányi megválasztásához 258 igen szavazat kellett volna. Tóth Judit esetén 287 érvényes szavazatból 215 igen és 72 nem szavazat volt. Lásd:

file:///D:/Pen%20drive%20Ph.D%20uj/K%C3%96NYVT%C3%81R/Ombudsman/Ombudsmanok%20int%C3%A9zm%C3%A9ny%20tört%C3%A9net%C3%A9s%20v%C3%A1laszt%C3%A1sok/Trocsanyi%20%C3%A9s%20Toth%20sikertelen%20megvalasztasa.pdf

⁵⁵ file:///C:/Users/forgacs/Downloads/Trocsanyi%20Toth%20(3).pdf

⁵⁶ Majtényi. In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 26.

intézmények, így aztán ők is támogatták a szavazatukkal”⁵⁷ Ennek eredményeként Göncz Árpád államfő javaslatára az Országgyűlés elsöprő többséggel megválasztotta az új magyar köztársaság első ombudsmanjait.⁵⁸ Az állampolgári jogok biztosa és általános helyettese Gönczöl Katalin és Polt Péter lettek, az adatvédelmi biztosi tisztséget Majtényi László tölthette be, a nemzeti-etnikai és kisebbségi ombudsman Kaltenbach Jenő lett. Hogy miért pont ezekre a jelöltekre esett a választás, annak máig érvényes tanulsága van, ezt Kósáné Kovács Magda így fogalmazza meg: „A mai napig büszke vagyok arra, hogy ez a lehengerlő parlamenti többség elsősorban szakmai szempontokat vett figyelembe. A kiválasztott három ombudsmannak ugyanis semmiféle politikai múltja és semmiféle pártpolitikai elkötelezettsége nem volt. Volt ugyanakkor mind a háromnak olyan szakmai és emberi hitele, hogy nem csupán a parlament, de az egész ország elvárhatta tőlük, hogy az alkotmányban meghatározott feladataik szerint fognak eljárni”.⁵⁹ Ez az elhivatottság az 1989-es rendszerváltás szellemiségéből következik. Érdekes hangsúlyozni, hiszen ennek szintén jogtörténeti jelentősége van, hogy az első adatvédelmi biztосnak, Majtényi Lászlónak ez már a második jelölése volt. (Amint a dolgozatban erre korábban utaltam is.) Így fogalmaz Majtényi László „az 1994-es választások után, ugyancsak hatpárti egyeztetést követően, megint fölkerült Göncz Árpád a posztra, és bár az előző alkalommal azt mondtam – idézem Gombár Csabát –, hogy „ebben a kutyakomédiában ne számítsanak rám”, új helyzet volt, új parlament, (...) „nem volt semmi okom arra, hogy ezt a második felkérést ne fogadjam el. Annál is kevésbé, mert úgy gondoltam – mondtam is, pedig nemigen szoktam patetikus szavakat használni –, hogy a poszt betöltésével hasznára lehetek a hazámnak”.⁶⁰

Az adatvédelmi ombudsman egyszemélyes intézményként került bevezetésre Magyarországon. (Megjegyzendő, hogy sem az általános ombudsman sem a szakombudsmanok tekintetében nem lényegi kritérium az ombudsmanok száma, testületi ombudsmanok is sok ország modelljében megtalálhatóak, és kifejezetten testületi modellben működnek Európában adatvédelmi hatóságok is.⁶¹ Mint azt ebben a fejezetben korábban már kifejtettem, Magyarországon például a nemzeti- és etnikai kisebbségi ombudsman eredeti formájában testületként működött volna). Szűkebb mondandónk, azaz az adatvédelmi biztos jogértelmezése szempontjából azonban ennek mégis lesz jelentősége: a jogértelmezési lehetőségeket erősítheti, ha a döntéshozatal során nem kell törekedni testületi kompromisszumra vagy többségi álláspontra.

Létrejött tehát a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítására kétharmados szavazattöbbséggel megválasztott és a Parlamentnek felelős adatvédelmi szakombudsman tisztsége. Hatáskörében a tisztség a kezdetektől eltért az általános ombudsman hatáskörétől.

Az adatvédelmi ombudsman felügyeleti tevékenysége és vizsgálódási hatóköre az állami szférára és a gazdasági/magánszférára is kiterjed. Míg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre tehát a hatóságokkal szembeni védelemre korlátozódik, mondhatnánk, ezzel indokolják létjogosultságát, az adatvédelmi biztosnál ez fel sem merült. A személyes adatok védelméhez való jogot fenyegető veszélyeket tekintve ez természetes, de nem magától értetődő, hogy Magyarországon nem ismétlődött meg az az ellenállás és politikai harc, amely másutt és korábban az adatvédelmi biztos hatáskörének a privát szférára való kiterjesztését kísérte. Az információs önrendelkezési jog elismertetéséért fellépők

⁵⁷ Kuncze Gábor. In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 19.

⁵⁸ Lásd: 84/1995. (VII. 06.) OGY határozat.

⁵⁹ GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 19–20.

⁶⁰ Majtényi. In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 26–27.

⁶¹ Lásd: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/structure/data-protection-authorities/index_en.htm.

eleve a nemzetközileg már elért legmagasabb követelmények meghonosítását tűzték ki célul. Így az adatvédelemben nem az állami és nem állami szféra megkülönböztetése volt vitatéma (...).⁶²

Majtényi László megfogalmazásában „legalábbis a szakombudsmannok vonatkozásában világosan érzékelhető a tendencia, hogy a gazdaság magánszférája, mely egyre inkább érintheti a szabadságjogok érvényesülését, egyre gyakrabban tárgya az ombudsman vizsgálatainak, kritikájának. A fejlett világban mind Európában, mind pedig a tengerentúlon az adatvédelmi biztosok figyelme – akár az államigazgatási szféra rovására is – az információgazdaság fejlődése következtében egyre inkább a magánszférára irányul.”⁶³ Varga Zs. András is utal arra, hogy az eredeti közjogi jogviszonyok is ‘gazdagodhatnak’ magánjogi elemekkel, illetve ‘transzformálódhatnak’ magánjogi jogviszonyokká. Ennek a nem kizárólag Magyarországon észlelhető jelenségnek a magyarázata az, hogy napjainkra a végrehajtó hatalom egyre kevésbé képes kormányzati hatalmát a hagyományos közigazgatás útján érvényesíteni, azaz konkrét hatósági döntésekre konvertálni. Ehelyett tevékenysége egyre inkább a privát szféra által végzendő szolgáltatások szabályozására koncentrál, az így felszabaduló energiát pedig arra fordítja, hogy újabb és újabb igazgatandó területeket derítsen fel, amelyekben a modern kormányzati technológiák versenghetnek a demokrácia technikáival annak érdekében, hogy egyedi programok valósuljanak meg az igazgatásnak ebben az új, szélesebb struktúrájában. Varga Zs. így folytatja:

ezt a változást takarja a weberi bürokratikus szervezett és a törvényesség által irányított közigazgatás-fogalom helyébe lépő New Public Management modell, és a végrehajtó hatalom alapvető tevékenységeként a government helyébe lépő governance. Egyszerűen fogalmazva a végrehajtó hatalom egyre kevésbé kíván maga végrehajtani, és egyre inkább támaszkodik a magánszférára. Tipikus módszerek a kiszervezés, a köz- és magánszféra keveredése (PPP), (...) A végrehajtó hatalomnak ezt a kormányzati térnyerését nem minden közjogász tekinti pozitív folyamatnak, mivel az alkotmányosság hagyományos értékeit látják veszélyeztetve. Ennek oka az, hogy a változások következtében a végrehajtó hatalom ténylegesen sokkal több hatalmat gyakorol, ráadásul ellenőrizetlen körülmények között, mint ami az alkotmányos szabályokból látszik. A közjog válasza erre az lehet, hogy sokkal több jogi előírás kell a korlátozására.⁶⁴

A magyar viszonyokat Sólyom László úgy jellemzi, hogy a rendszerváltás viharában a közjogi kodifikáció idején nem volt tudatos a szakombudsmanok esetlegesen eltérő hatásköre: a „rendes közjogi ombudsman” követelménye az intézmény szokásos alkotmányjogi státuszának biztosítására irányult az alkalom szülte, rendhagyó elképzelésekkel szemben, s fel sem vetődött, hogy az általános ombudsman és az egyes jogokra szakosított biztosok között a „rendes közjogi viszonyok” mellett is komoly különbségek vannak.⁶⁵

Összefoglalva az adatvédelmi ombudsman intézményének politika-történeti előzményeit, reményeink szerint a teljesség igényével sikerült ebben a fejezetben rávilágítani az intézmény létrejöttéhez vezető közjogi változásokra, amelyeknek jogtörténeti jelentősége van. A következő fejezetben az adatvédelmi biztos intézményének jogtudományi előzményeit ismertetem.

⁶² SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL: *Az odaátra nyíló ajtó*.

⁶³ MAJTÉNYI László: *Ombudsman. Állampolgári jogok biztosa*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1992. 21.

⁶⁴ VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, 2012. 299–300.

⁶⁵ SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL: *Az odaátra nyíló ajtó*.

2. Az adatvédelmi ombudsman intézményének jogtudományi előzményei

Az adatvédelem hazai előzményei között a jogtudomány részéről említést érdemel Könyves Tóth Pál és Sólyom László munkássága.

A NAIH hivatalban lévő elnöke, Péterfalvi Attila visszaemlékezésében megjegyzi, hogy az állami adatkezelésekben rejlő veszélyeket, az adatok önkényes felhasználásának lehetőségét jóval a magyar adatvédelmi törvény elfogadása előtt ismerte fel Könyves Tóth Pál, a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) egykori munkatársa.⁶⁶ Hasonlóan, Majtényi László korábbi adatvédelmi biztos visszaemlékezésében kitüntetett szerep jut Könyves Tóth Pálnak: „a rendszerváltás idején már nagyjából kész, szakmai színvonalukat tekintve is elég jó törvényszövegek álltak rendelkezésre. Ezen nemzetközi összehasonlításban is kitűnő magyar adatvédelmi szakértők munkálkodtak, mint Sólyom László, Könyves Tóth Pál, Székely Iván, Péterfalvi Attila és még jó néhányan”⁶⁷

Könyves-Tóth 1990-ben megjelent cikkének (Adatvédelem és információszabadság)⁶⁸ nem csupán modern gondolatisága és máig is érvényes fogalmi tisztánlátása érdekes és irányadó, de a tanulmány értékét tovább növeli, hogy álláspontját még az Alkotmánybíróság 1991-ben hozott híres személyiség-határozata előtt fejtette ki.⁶⁹ Úgy is mondhatjuk, annak egyik előfutára volt. „Az információ – hatalom” – írja Könyves Tóth. Hatalmunkban tarthatunk másokat, ha olyasmit tudunk róluk, amit semmiképpen sem akarnak mások tudomására hozni. E tudás birtokában befolyásolhatjuk cselekedeteiket (rossz esetben zsarolhatjuk őket, kényszeríthetjük őket olyasmire is, ami meghaladja erőiket vagy ellenkezik tiszta lelkiismeretükkel). Ezen a felismerésen alapszik az államnak – bármilyen társadalmi berendezkedésű államnak – az információ, s azon is belül a polgárai személyes adatai iránt táplált kielégíthetetlen éhsége, s ezzel párhuzamosan az a törekvése, hogy az információhoz, amíg csak lehet, ne engedjen hozzáférni másokat, illetve hogy maga határozza meg, kivel osztja meg hatalmát a birtokában lévő információ egy részének vagy egészének átengedése által. Könyves Tóth szerint személyes adataink árulkodnak rólunk. Pusztán nevünk is sok mindenre enged következtetni: *nomen est omen*. Nemünk, születésünk helye és időpontja, lakóhelyünk, családi állapotunk és kapcsolataink, szakképzettségünk, egészségi állapotunk, büntetett előéletünk stb. megannyi személyes adat, amely sok egyéb, pártállásunkra, vallásunkra, nemzetiségünkre, érdeklődésünkre, fogyasztási szokásainkra, jellembeli tulajdonságainkra, mások rólunk alkotott véleményére, baráti körünkre, vagyoni helyzetünkre stb., egyszóval magánéletünkre, magánügyeinkre vonatkozó adattal együtt kizárólag ránk mint egyénre, egyéniségre, személyiségre jellemző halmazt alkotnak, megkülönböztető ismérvek, összességükben kizárólagos azonosítóink. Emberi tartásunk, méltóságunk lényeges feltétele, hogy ezeket az adatokat megőrizzük magunknak, s közülük csak annyit és annak fedjük fel, amennyit és akinek jónak látunk. Hogyan is viselkedhetnénk méltósággal, ha meztelenek vagyunk? Márpedig átvitt értelemben meztelenek vagyunk személyes adataink ismerői előtt, hiszen számukra személyiségünk átlátszóvá válik. Emberi mivoltunkból ered tehát az a jog is, hogy szabadon rendelkezessünk adatainkkal, a minket érintő információval, s ezt a szabadságot – az információs önrendelkezést – ugyanúgy csak mások szabadsága korlátozza, mint egyéb emberi és szabadságjogainkat is.⁷⁰

⁶⁶ Péterfalvi Attila a *Statisztikai Szemle* 93. évfolyam 11–12. számában, 2015-ben. Beszélgetés Péterfalvi Attilával a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságának elnökével.

⁶⁷ Majtényi. In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 24.

⁶⁸ KÖNYVES TÓTH PÁL: Adatvédelem és információszabadság. *Világosság*, (1990) (31)8–9.

⁶⁹ 15/1991. (IV. 13). AB határozat.

⁷⁰ KÖNYVES TÓTH: Adatvédelem és információszabadság.

Könyves Tóth a szocializmus adatvédelemhez és információszabadsághoz fűződő viszonyát is értékeli:

Az oly hirtelenné vált történelem hátrahagyott évtizedeiben megszoktuk, hogy ha kérdeznek, válaszolunk, vonatkozzon bár a kérdés legbensőbb magánügyeinkre. Gondolkodás nélkül töltöttük ki a kérdőíveket, ilyen-olyan adatlapokat a legegyszerűbb szolgáltatások igénylésekor, s fogalmunk sem volt arról, hogy adatainknak mi lesz a további sorsuk, ki, hol, mire, meddig használhatja azokat – akár érdekünkben, akár ellenünk. Adatainkon keresztül kiszolgáltatottáivá lettünk másoknak, s főleg annak az államhatalomnak, amelyik igencsak szűken mérte azokat az adatokat, amelyek ismerete viszont nekünk nyújtott volna alkalmat arra, hogy működését ellenőrizhessük és a közügyekben való részvételünk alkotmányos jogát gyakorolhassuk.⁷¹

Könyves Tóth már a rendszerváltás előtti évtizedben felismeri az akkor még nem is létező „információrobbanás” veszélyeit, (Ebben az időszakban még a hangsúlyok az állami adatkezelésen vannak, erős adatvédelmi és gyenge információszabadság koncepcióval.) Leginkább ezeket az információfeldolgozó és -továbbító eszközök elterjedésével magyarázza. A technika hatalmi eszközként való felhasználására és annak a demokráciával kapcsolatos veszélyeire Könyves Tóth megemlíti a KSH főosztályvezetőjének, Gömbös Ervinnek korai, még 1984-ben megjelent fontos könyvét is.⁷² Magyarországon a nyolcvanas évek elejétől, a Központi Statisztikai Hivatal vált a hazai informatika ágazati irányításának motorjává, az adatvédelmi törvénykezésre irányuló törekvések központjává,⁷³ az adatvédelem korai nemzetközi irodalmát is itt lehetett tanulmányozni, sokáig csak külön miniszterelnöki engedéllyel. Könyves így fogalmaz: „sokáig csak a nyugati szakirodalmat lehetett tanulmányozni, sőt, ahhoz is külön miniszterelnöki engedélyre volt szükség, hogy hivatalosan lehessen foglalkozni az adatvédelem, s ezzel összefüggésben a hasonlóan fontos információszabadság szabályozásának kérdéseivel”.⁷⁴

Az első informatikai törvénytervezet (is) – Könyves Tóth Pál szavaival élve – a „KSH-ban landolt”, Vámos Tibor 1981-ben – a Neumann János Számítógéptudományi Társaság elnökeként – javaslatot tett a hivatalos szerveknek egy – akkori nevén – „informatikai törvény” megalkotására.⁷⁵ A javaslat szerint a törvény

meghatározná az adatok hozzáféréseinek és felhasználásának körét, feltételeit, szervezeti hátterét, (...) az adatok titkossága mellett azok nyíltsági fokát is, egyrészt az adatok ellenőrzésének lehetőségét annak a személynek a számára, akinek adatait az információs rendszer tárolja, másrészt a bíróságok, az államigazgatási, helyi igazgatási és a munkáltató szervek adathozzáférési feltételeit (...). Szabályozni kellene – legalábbis alapelveiben – a munkahelyi és közigazgatási demokrácia nyíltságának, s az állampolgárok magánszemélyi jogainak (privacy) viszonyát.⁷⁶

(Vámos egyébként a *Magyar Tudományban* a javaslattal kapcsolatban kifejtette érveit. Fontos feladatnak nevezve egy „átfogó informatikai törvény elkészítését”, arra a következtetésre jutott, hogy „sokkal tisztább képet kell teremtenünk az államigazgatás és az egyén feladataival és jogaival kapcsolatban a titkosság kérdésében. (...) Erősen kell kerülni azokat az eseteket, amelyekben a zárt információknak a létezéséről sem tudhatnak az emberek, és nem tudhatják

⁷¹ KÖNYVES TÓTH: Adatvédelem és információszabadság.

⁷² GÖMBÖS ERVIN: *Informatika és hatalom*. Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest, 1984.

⁷³ KÖNYVES TÓTH: Adatvédelem és információszabadság.

⁷⁴ Lásd még KÖNYVES TÓTH: Adatvédelem és információszabadság. 12. l.j.: A KSH elnökének levele a Minisztertanács elnökéhez. 1984. május 22. KSH Levéltára, G2/7.

⁷⁵ VÁMOS TIBOR: *Informatika törvényjavaslat – második tervezet*. KSH Levéltára, 1981. november. G2/11.

⁷⁶ KÖNYVES TÓTH: Adatvédelem és információszabadság.

az információ zártságának okait sem. Az ilyen helyzet majdnem minden esetben veszélyes hatalmi monopóliumokhoz és ellenőrizhetetlen visszaélésekhez vezethet.”⁷⁷

Könyves Tóth Pál mellett Sólyom László munkássága érdemel figyelmet a korai adatvédelem történetében. A rendszerváltás adatvédelmi törvényét, amely 2011. december 31-ig volt hatályban, Sólyom László jogtudós dolgozta ki. Könyves Tóth Pál megfogalmazásában: „a törvénytervezet koncepcióját és első szövegváltozatát Sólyom László készítette 1987–1988-ban, s bár azóta a megfogalmazások változtak, annak jelenlegi szövegezése is hűen tükrözi alkotójának felfogását,”⁷⁸ amely szerint, a jelen helyzetben, egy informatikai törvény feladata az, hogy egyértelműen meghatározza az információszerzés, -feldolgozás és -áramlás szabadságát, illetve korlátait; hogy a személyek információs önrendelkezése és az információk nyilvánosságához való jog konfliktusában eldöntse az elsőbbséget, valamint hogy az állam információ-politikájának erre vonatkozó alapelveit nemcsak nyilvánossá és kötelezővé tegye, hanem ezek alakításába megfelelő beleszólást is biztosítson az érintetteknek.⁷⁹

A jogtudományi előzményeknél vizsgálni kell külön is Sólyom László kutatói munkásságát. Sólyom László minden tudományos munkájában arra törekedett, hogy a jogintézmények hatókörének és lehetőségeinek kitágításával a jogok és a szabadságjogok új minőségét hozza létre.⁸⁰ Sólyom Lászlóra azért is nagyon illik az alkotmányos forradalmár elnevezés, mert az ő politikai álláspontja és ízlése tudományos tevékenységéből következett. Sólyom a polgári jogban, majd később a közjogban fedezte fel azokat a technikákat, amelyek révén egyfajta alkotmányos és demokratikus berendezkedés kialakítható.⁸¹ Sólyom László „a jog kultúrtörténetébe ágyazva sok – tetszés szerint: eretnek vagy forradalmi – dolgot elmondott, amelyekről azok közül szinte senki nem beszélt, akik ma azt állítják magukról, hogy ők már akkor is.”⁸²

Az 1985-ben publikált *Mit szabad és mit nem* című írásában⁸³ Sólyom László a szabadságjogok helyzetét definiálja. Úgy véli, hogy elvileg mindent szabad, ami nem tilos. A gyakorlatban azonban, mintha fordítva lenne: „mindenütt és mindenhez engedélyt, felhatalmazást, valamilyen kifejezetten jogosító paragrafust vagy legalább igazolást és igazolványt követelnek”. Mindennapi szabadságának kivívásában a polgár ma a rendes bíróságokra, s különösen a polgári bíróságokra támaszkodhat, a bíróság pedig – akármeddig is tartson mai, ambivalens hozzáállása – írja Sólyom (már 1985-ben), fel kell, hogy vállalja ezt a feladatot! A polgári jognak ma is megvannak azok az intézményei, amelyek általános szabadságok konkretizálására szolgálnak, sőt erre kötelezik a bírót. Ilyen különösen az „általános személyiségi jog” generálklauzulája.⁸⁴ „Szükség van arra, hogy szabadságom határai a kis, mindennapi ügyekben is egyértelműek legyenek, és hogy megvéddhessem őket. Itt tehát nem a kétségtelenül fennálló jogok érvényesítéséről van szó, hanem a határesetekről. Az általában megígért szabadság érvényesülésének egyik biztosítéka a normakontroll (...).⁸⁵ Sólyom – mintegy párhuzamot vonva 1985 és az abszolutizmus között – megjegyzi, hogy az abszolutizmus korában óriási jelentősége volt annak, hogy a számtalan korlátozó

⁷⁷ *Magyar Tudomány*, (1982) 11.

⁷⁸ KÖNYVES TÓTH: Adatvédelem és információszabadság.

⁷⁹ KÖNYVES TÓTH: Adatvédelem és információszabadság. Valamint Sólyom László, Adatvédelem és személyiségi jog. Világosság. 1988.

⁸⁰ TAKÁCS: Egy alkotmányos forradalmár.

⁸¹ TAKÁCS: Egy alkotmányos forradalmár.

⁸² TAKÁCS: Egy alkotmányos forradalmár.

⁸³ SÓLYOM László: *Mit szabad és mit nem? Valóság*, (1985) 8.

⁸⁴ SÓLYOM: *Mit szabad és mit nem?*

⁸⁵ SÓLYOM: *Mit szabad és mit nem?*

rendelkezéssel az apró szabadságok tömegét „szegezték szembe”. Így készítették elő a liberalizmus korában megvalósult „általános cselekvési szabadságot”.⁸⁶ A Mit szabad és mit nem című tanulmány mintegy előzménye, előképe az Alkotmánybíróság általános személyiségjog-konceptiójának, ugyanis az első Alkotmánybíróság Sólyom László vezetésével, az általános személyiségi jog generálklauzulájából levezette a személyiség szabad kibontakoztatásának és az emberi méltóság jogának elvi tételeit.⁸⁷

Sólyom Mit szabad és mit nem című tanulmányában így gúnyolódott Schiller korának jogásza, akik fáradhatatlanul állapították meg az ember újabb és újabb természetes jogait az élet minden területén: „orrommal szagolok már esztendő sora óta. Joggal, jogtalanul? Döntsd el, jogtudomány!” Sólyom szerint „kétszáz évvel ezelőtt például jogi közhelynek számított, hogy az ‘élethez és testi épséghez való jogban’ benne foglaltatik ‘a tagok szabad használatához való jog’, amelyből többek között ‘a haj és körmök tetszés szerinti vágásához való természetes jog’ is következik”.⁸⁸ „Újabb száz év telt el, s ma a schilleri ‘kisebb szabadságok’ ismét aktuálisak (...). Persze, a stílus és hangerő országoként más és más. De az tény, hogy ezeknek a (mai nevükön) ‘személyiségi jogoknak’ a jelentősége világszerte rendkívül megnőtt. (...). Ma már tankönyvi klasszikus egy amerikai rendőr pere, aki annak a megállapítását kérte, hogy joga van bajuszt viselni (azaz a szolgálati szabályzat tilalma alkotmányellenes). Mi lett volna, ha nálunk az ‘arany hatvanas években’ csak egy szakállas fiatalember is a bírósághoz fordul a hatósági (...) zaklatások miatt, amelyek a szakállviselés miatt érték? (...). Egyébként – érvel Sólyom – elvileg megtehetette volna a képzeletbeli fiatalember, hogy a szakállviselés tiltása ellen a bírósághoz fordul. „A szakállhoz való jog a Ptk 75.-ából levezethető”. Sólyom a fent említett tanulmányában sajnálatát fejezi ki, hogy a személyiségi jogok a kodifikáció idején (1959) és utána vagy 15 évig csakis egy múlt századi koncepcióra, a személyes világelső ügyeire utaltak: rágalmozásra, pletykákra. Ennek megfelelően a bíróságok csakis a klasszikus jogokat értelmezték és alkalmazták: sem az 1959. évi Ptk.-ba bekerülő politikai jogoknak (például lelkiismereti szabadság, a diszkrimináció tilalma: 1959. évi Ptk 76. §), sem az általános személyiségi jog generálklauzulájának (1959. évi Ptk. 75. §) nem alakult ki a gyakorlata. Komoly bírói feladat ezen jogok „modern” értelmezése.⁸⁹

„A tetszés szerinti ruházkodáshoz való jog sem csak a XVIII. században merült fel” – fogalmaz Sólyom. A „farmernadrág viseléséhez való jog” miatt 10–15 éve még dulakodás folyt az ifjúgárdisták és az Ifjúsági Park látogatói, valamint nyilvános levélváltás egy országgyűlési képviselő és a KISZ KB között.⁹⁰ Kicsit később Sólyom így folytatja: „A sikeres próbaperhez elkötelezett felperes és elkötelezett bíró kell. Ám kell-e próbaper? Igen. Rólunk is szól a mese. A bíróság gépezetét "kívülről" kell megindítani: perelni kell. Ehhez bátorságra van szükség.”⁹¹

Sólyom László Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon című tanulmányában így határozza meg az adatvédelem korai fejlődését: az adatvédelmi jog gyökerei a hetvenes évek közepére nyúlnak vissza. 1978-ban módosították a Polgári törvénykönyvet. Ekkor sokasodtak meg a Ptk.-ban a személyiségi jogok, és került vissza a magyar jogba a nemvagyoni kártérítés is. Ennek keretében vették fel a Ptk.-ba azt a rendelkezést, amely kimondta, hogy a számítógéppel történő adatfeldolgozás nem sértheti a

⁸⁶ SÓLYOM: Mit szabad és mit nem?

⁸⁷ Lásd: SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, 2001. 418; 427; 452.

⁸⁸ SÓLYOM: Mit szabad és mit nem?

⁸⁹ SÓLYOM: Mit szabad és mit nem?

⁹⁰ SÓLYOM: Mit szabad és mit nem?

⁹¹ SÓLYOM: Mit szabad és mit nem?

személyhez fűződő jogokat.⁹² A Ptk. említett módosítása úgy viselte magán a kor bélyegét, hogy egyrészt csupán a számítógépes adatfeldolgozásra korlátozódott, másrészt az érintett jogát a róla nyilvántartott adatokról való tájékoztatásra gyakorlatilag az adatkezelő szabad mérlegelésétől tette függővé.⁹³ Csak egy 1992-ben hozott Ptk.-módosítás terjesztette ki a személyiségi jogok védelmét a számítógéppel történő adatfeldolgozáson túl „a más módon történő adatkezelésre és adatfeldolgozásra” is.⁹⁴ És csupán 1993-ban vált feltétel nélkülivé az érintett joga a nyilvántartott adatairól való tájékoztatásra.⁹⁵ Az 1978-tól addig hatályos rendelkezés szerint az érintett személy tájékoztatását csak abban az esetben lehetett megtagadni, ha annak a teljesítése állami vagy közbiztonsági érdeket sértene. „Megtévesztően szépen hangzott ez a negatív megfogalmazás”,⁹⁶ de voltaképpen definiálatlan megtagadási okokat tartalmazott: a nyilvántartó hatóság mondta meg, mit tart védendő állami vagy közbiztonsági érdeknek. Az idősebbek emlékezhetnek arra – írja Sólyom –, hogy ha az ember vett egy háztartási gépet a boltban, rá kellett írni a blokkra a személyi számot. Két forintot nem fizetett ki a pénztár személyi szám nélkül. Ott volt a személyi szám mindenütt, az iskolai naplóban, a polgári jogi szerződéseken.⁹⁷ Az emberek készséggel adták meg, gyakorlatilag az aláíráshoz hozzátartozott, hogy mindenki a saját számát a neve után írta, mint egy rab, amikor jelent. Nem véletlen tehát, hogy a személyi szám szimbolikus tárgya lett az egész adatvédelemnek, és az Alkotmánybíróság is ez ellen lépett fel, noha nem ez volt a dolog lényege, s a technikai fejlődéssel maga a személyi szám jelentőségét veszítette.⁹⁸

Az adatvédelem személyes szabadsággal való összefüggését Sólyom László mindig is evidenciaként kezelte, így fogalmazott Takács Albert.⁹⁹ „Ez az elméleti keret azonban akkor telt meg igazán élettél, amikor 1988-ban hosszabb időt töltött el Wiesbadenben, a hesseni adatvédelmi biztos hivatalában, aki mellesleg maga is civilista professzor volt eredetileg.”¹⁰⁰ Akkoriban nemcsak a jogi szabályozás nagyságrendi és minőségi különbsége lehetett sokkoló egy magyar kutató számára, hanem annak a személyes szabadságot érintő technikai fenyegetettségnek a súlya is, amely a kiteljesedő komputerizációból önmagában, mindenféle politikai visszaélés nélkül következik.¹⁰¹ Sólyom László akkor látta be, hogy az adatvédelem a társadalmi fejlődés velejárója, amellyel szemben úgy kell védekezni, mint a civilizációs ártalmak ellen általában”.¹⁰² Sólyom visszaemlékezésében ezt írja:

1988-ban Humboldt-ösztöndíjam még lehívható fél évét a frankfurti egyetemre kértem, Spiros Simitis intézetébe, aki annak idején a hesseni adatvédelmi biztos tisztjét is betöltötte. (...) Ott volt szerencsém egy működő adatvédelmi hivatalt látni. Minden héten (...) részt vettem a főnöki értekezleten. Tehát

⁹² 1977. évi IV. törvény, hatályos 1978. március 1-től.

⁹³ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 175.

⁹⁴ 1992. évi LXIII. törvény 33. §-a: hatályos 1993. május 1-től.

⁹⁵ 1993. évi XCII. törvény 40. § (4) bekezdés a) pont. Ezzel a módosítással hozták összhangba a Ptk.-t a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénnyel.

⁹⁶ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 175.

⁹⁷ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 179.

⁹⁸ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 179.

⁹⁹ TAKÁCS: Egy alkotmányos forradalmár.

¹⁰⁰ TAKÁCS: Egy alkotmányos forradalmár.

¹⁰¹ TAKÁCS: Egy alkotmányos forradalmár.

¹⁰² TAKÁCS: Egy alkotmányos forradalmár.

láttam, hogyan működik a gyakorlatban az adatvédelem, melyek az új problémák – sőt még azt is, hogyan lehet a tudományos és gyakorlati munkát összekapcsolni.¹⁰³

Sólyom a klasszikus szabadságjogokat meghaladó nézeteit és a nyitást a harmadik generációs jogok felé a *Valóság* hasábjain 1988-ban fejti ki először. Egy új szabadságjog: az információszabadság című cikkében így fogalmaz:¹⁰⁴

(...) a nagy demokratikus eszmék immár klasszikussá vált intézményekben testesültek meg. Úgy látom, nálunk ezek uralják a köztudatot, ezek kerülnek a programokba: az államhatalmi ágak megosztása, az alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás, a parlament hatalmának helyreállítása és a neki „felelős magyar minisztérium”, a lapalapításra is kiterjedő sajtószabadság, az egyesülési jog (s legújabbban a gazdasági szabadság, a szabad tőkemozgás). Mindez a demokrácia sine qua nonja: és természetes, hogy nem adhatjuk alább 48-nál, egyik 48-nál sem. De meg sem állhatunk ott!¹⁰⁵

A „haladási irány” mindenképpen a nyitás az új szabadságjogok, a harmadik generációs jogok felé. „A klasszikus intézmények ma már csak szükségesek, de nem elégedőek a demokráciához”. Az információszabadság kora eljött.¹⁰⁶ Az „információ” kihívására teljes választ kell adni. Csak a technikai infrastruktúra kiépítésével és csak az „adatvédelemmel” torz fejlődésnek nyitunk utat, amely lehet jó szándékkal kikövezeve, de (...) a totális ellenőrzés (...) társadalmába vezet.¹⁰⁷

A helyes felismerés Sólyom szerint az információszabadság jogának emancipálása.

Sólyom László *Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon* című tanulmányában úgy ítéli meg, hogy a hetvenes-nyolcvanas évek magyarországi adatvédelmére három körülmény hatott a leginkább.¹⁰⁸ Az első a „a gyengébb védelmének” előtérbe kerülése volt a magyar polgári jogban. Így fogalmaz:

a gyengébb védelme a hetvenes években a polgári jogászok „szellemi importja” révén került a magyar jogi köztudatba. (...) A polgári jog változásait a klasszikus, XIX. századi modellhez képest vizsgálva világos volt, hogy a polgári jogi viszonyok résztvevőinek immár nemcsak a munkajogban, de számos más területen sincs egyenlő gazdasági ereje vagy érdekérvényesítő képessége, s állami segítség híján képtelenek védekezni a másik fél gazdasági, s egyre nyomasztóbbá váló technikai túlerejével szemben.¹⁰⁹

Egyszerre jelent meg a magyar polgári jogban a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem és a személyiségvédelem.

Mindezeknek akkor avantgarde-íze is volt; ott sejlettek mögöttük a civil mozgalmak kezdeményei. A zöldek, a fogyasztóvédők, az adatvédők egyben jogaikért is felléptek; s mivel nálunk mindazok a nagy szervezetek, amelyek ellen nyugaton ezek a mozgalmak irányultak, állami kézben voltak, a különféle ‘védelmek’ egyszerre igényeltek demokratikus beleszólást, s egyszersmind követelték a jogszabályi védelmet az állam más irányú tevékenységével szemben. Nem véletlen tehát az állam ambivalens hozzáállása a fogyasztó-, személyiség- stb. védelem korai jogalkotásban.¹¹⁰

¹⁰³ SÓLYOM: *Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon*. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 180.

¹⁰⁴ SÓLYOM László: *Egy új szabadságjog: az információszabadság*. *Valóság*, (1988) 9.

¹⁰⁵ SÓLYOM: *Egy új szabadságjog...*

¹⁰⁶ SÓLYOM: *Egy új szabadságjog...*

¹⁰⁷ SÓLYOM: *Egy új szabadságjog...*

¹⁰⁸ SÓLYOM: *Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon*. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 174–175.

¹⁰⁹ SÓLYOM: *Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon*. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 175.

¹¹⁰ SÓLYOM: *Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon*. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 175.

A másik körülmény, amely a korai adatvédelemre hatott Sólyom szerint, az a politikai nyitás volt, ezt „egy olyan szó jelöli, amelyet ma már mindenki elfelejtett, de akkoriban nagyon nagy hatással volt: ez a glasznoszty”.¹¹¹ Sólyom 1988-ban így látja:¹¹² a glasznoszty jelszava népszerűen és korszerűen azt fejezi ki, hogy a demokrácia feltétele az, hogy a nép áttekinthesse és ellenőrizhesse a hatalom működését; sőt, tegyük hozzá, a megfelelő informáltság egyáltalán a hatalom gyakorlásában való részvétel feltétele. A „transzparencia” azonban nemcsak a szocialista társadalmak válaszfaljának problémája, hanem világprobléma”.¹¹³ Tehát, a nyolcvanas évek második felében Sólyom kimondja: a nyilvánossága a demokrácia működési feltétele. Sólyom már itt meghatározza egy jövőbeni információszabadság-törvény alaptételeit is.¹¹⁴ Így fogalmaz: a ‘freedom of information’, azaz az információszabadság nem politikai jelszó, hanem szakkifejezés – nemzetközi szokásos rövidítése FOI; ez a fordítás nehézkes, de egyelőre nem találtunk jobbat. A FOI azoknak a jogintézményeknek az összefoglaló neve, amelyek a mai viszonyok között akarnak valódi esélyt adni a vélemény- és sajtószabadságnak, valamint a polgárok „informált részvételének” a társadalom ügyeiben, és ezért az államapparátus információit nyilvánossá teszik. Az információszabadságról szóló törvények lényege az, hogy az államigazgatási szervek birtokában lévő, bármely formában rögzített információkat mindenki számára hozzáférhetővé teszik. Ezzel az állam „tudása” és e tudás felhasználása nyilvánossá válik.¹¹⁵ Az információszabadság tehát a főszabály, amelyet a kivételek országonként változó listája követ(het). Az alapelv: mindenkinek joga van ahhoz, hogy az államigazgatási szervek rendelkezésére álló információkat megismerje. Ez az államigazgatásra a nyilvános működés kötelezettségét rója. Ezért mindig a hatóságnak kell bizonyítania, hogy jogosan korlátozta a dokumentum hozzáférhetőségét.¹¹⁶

„Szingén az akkori demokratikus ébredéshez tartozik”,¹¹⁷ hogy a nyolcvanas évek végére előtérbe került a parlament információs deficitje. Szemben az addigi gyakorlattal, amikor a parlament évente kétszer ült két napot, és évente négy törvényt hozott, „reform”-programmá vált, hogy a parlament váljon munkaparlamentté, amely folyamatosan ülészik, és valóban törvényeket alkot. Azonban rögtön abba ütköztek, hogy a képviselőknek semmiféle információja nincs az érdemi törvényhozó munkához.¹¹⁸ Ekkor ismétlődött meg Magyarországon, ami az ötvenes, hatvanas években Amerikában, aztán Németországban volt időszaki parlamenti követelés, hogy „tudniillik legyen a képviselőknek joga arra, hogy az államigazgatás által birtokolt információkhoz jussanak”.¹¹⁹

Sólyom már akkor a parlamenti ellenzék jogát látja sérülni a többségi kormányzattal szemben, ha az nem kap meg minden szükséges információt, amikor még híre-hamva nem volt a szabadon választott magyar Parlamentnek. Így fogalmaz: „a parlamenti ellenzéknek állandó panasza, hogy a többséggel és a kormánnyal szemben nincs információs támaszuk”,¹²⁰

¹¹¹ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 174.

¹¹² SÓLYOM: Egy új szabadságjog...

¹¹³ SÓLYOM: Egy új szabadságjog...

¹¹⁴ SÓLYOM: Egy új szabadságjog...

¹¹⁵ SÓLYOM: Egy új szabadságjog...

¹¹⁶ SÓLYOM: Egy új szabadságjog...

¹¹⁷ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 177.

¹¹⁸ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 177–178.

¹¹⁹ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 178.

¹²⁰ SÓLYOM: Egy új szabadságjog...

utalva a hesseni adatvédelmi biztos hetvenes években lefolytatott vizsgálatára és első különbeszámolójára.¹²¹ Modernnek, és korát meghaladónak tekinthető, hogy Sólyom már 1988-ban erre a következtetésre jut, a parlament információ-hiányát elemezve: „az államhatalmi ágak megosztását ma többek között információs hatalommegosztásnak hívják”.¹²²

Sólyom már világosan látja 1988-ban, hogy a sajtószabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága, ha lenne Magyarországon, akkor sem lenne elégséges garanciája az információszabadság nélkül a politikai hatalom kritikájának.¹²³ „A sajtószabadság is csak elkezdődne ama március 15-i tettel, hogy a Kiadói Főigazgatóság engedélye nélkül adjuk nyomdába a kéziratot. Ugyanis a vélemény- és sajtószabadságnak nem az előzetes vagy utólagos ellenőrzés a legfontosabb kérdése (még csak nem is az elkobzás vagy büntetés kritériumai), hanem az információk hozzáférhetősége, amelyekből a vélemény kialakulhat”.

(Zárójelben jegyzem meg, hogy Sólyom így folytatja érvelését a sajtóról: de a tömegkommunikáció is ki van szolgáltatva a neki adott információknak; ami ezen túlmegy, a botrányok és államtitoksértések kockázatos területe. A magyar országgyűlés is a kormány által elébe tett érvekből dolgozott a legutóbbi időkig. Emlékeztet a képviselők kapkodása szakértők után az adótörvény vitája előtt, amikor kifogásaikhoz szakmai információkra lett volna szükségük. Még emlékezetesebb a Területfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság vitája a bős-nagymarosi vízlépcsőről. Itt a képviselők a kész tényekkel és a kormány ezzel összhangban álló támogató érveivel szemben egy (mint az MTI nevezte) ‘meghívott szakértő’ ellenérveit is meghallgathatták; a szakértőt azonban már a bizottsági ülésen megszégyenítés, s másnap súlyos munkahelyi retorziók érték. Az államigazgatásnak természetesen megvan a korábbi szakmai viták teljes anyaga, a bizottságnak ehhez kellett volna hozzáférnie.)¹²⁴

A harmadik tényező, amely az adatvédelem korai történetére hatott Sólyom szerint, hogy a hetvenes években nálunk is elkezdődött a nagy állami számítógépes nyilvántartások felépítése. (Két ilyen rendszer működött. Az egyik, az Állami Népeség-nyilvántartó Hivatal, az ÁNH volt, a másik pedig az ÁSZSZ nevezetű Államigazgatási Számítógépes Szolgálat emlékezik vissza Sólyom.)¹²⁵ Ezeket a központi nyilvántartásokat semmiféle jogi korlát nem akadályozta abban, hogy az állampolgárok bármilyen adatát gyűjtsék, még hozzá készletre, tehát konkrét és törvényes cél nélkül, továbbá hogy az adatokat összekapcsolhassák.¹²⁶ Ezt büszkén vallották is. Sólyom erre így emlékszik vissza:

emlékszem az Állami Népeség-nyilvántartó Hivatal egy propagandafilmjére, amely a személyi számot és az azzal lehetővé tett adat-összekapcsolást népszerűsítette. Természetesnek vette, hogy a jobb jövő érdekében meg kell számozni az embereket. Látni lehetett a csecsemőt a lábára kötött személyi számmal, és ott volt azután a hulla is, (...) miközben a kísérőszöveg biztosított róla, hogy a személyi szám elkísér a bölcsőtől a sírig.¹²⁷

¹²¹ SÓLYOM: Egy új szabadságjog... 15. lj. „Ehhez a kérdéshez készítette első különbeszámolóját az adatvédelmi biztos, Spiros Simitis. Hessenben. (Lásd *Zwischenbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten* vom 9. 2. 1976.)”

¹²² SÓLYOM: Egy új szabadságjog...

¹²³ Mint későbbi elemzésünkben kiviláglik, ezt a felismerést a magyar politikai elit tizenöt év késéssel realizálta.

¹²⁴ SÓLYOM: Egy új szabadságjog...

¹²⁵ Lásd: SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 178.

¹²⁶ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 178.

¹²⁷ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 178–179.

Sólyom szerint a világháború előtti törekvések a központi, egységes népesség-nyilvántartások felállítására megbuktak a mechanikus automatizálás (például lyukkártyás rendszerek) nehézsége vagy drága volta miatt. A számítógép éppen „jókor jött”, hogy politikai vagy társadalmi újítás helyett a meglévő koncepciót lehessen folytatni. A „technokrata aggálytalanság szülte Nyugat-Európában” az igazgatással integrált egységes népesség-nyilvántartásokat, vagy legalább terveiket – írja Sólyom. Nálunk azonban akkor lelkesedtek a „Nagy Hessei Terv” magyar megfelelőjéért, amikor azt Németországban a felháborodás már elsöpörte, és megszületett az Európában úttörő hesseni adatvédelmi törvény.¹²⁸

Összefoglalva az adatvédelmi ombudsman jogtudományi előzményei fejezetet, vállalt célom a hazai adatvédelem és információszabadság kialakulásának bemutatása a jogtudományi előzmények tükrében. Igyekeztem a teljesség igényével rávilágítani a korai hazai adatvédelmi (és információszabadsághoz kapcsolódó) szakirodalomra. Rámutattam, hogy kétséget kizáróan a korszak két kiemelkedő egyénisége Könyves Tóth Pál és Sólyom László jogtudós. Munkásságukat részletekbe menően ismertettem a fejezet során. A fejezet alkalmat adott annak igazolására is, hogy az 1992-ben elfogadott új adatvédelmi törvény (amely nem mellesleg az első magyar adatnyilvánosságról szóló jogszabály is) milyen komoly dogmatikai előzményekkel rendelkezett, amely a hetvenes-nyolcvanas évek hazai jogtudományának a színvonalát dicséri. Ennek feltárására azért is szükség volt, mert a hazai jogirodalom az adatvédelmet és az információszabadságot olyan új generációs jognak tekinti, amelynek bevezetését a nemzetközi jogi változások tették szükségessé. Összefoglalva megállapítható, hogy a hazai jogtudósok és szakemberek figyelme a hetvenes években európai hatásra az adatvédelem felé fordult, majd a nyolcvanas években megjelentek e tárgyban az első fontos művek, melyek hamar inkorporálták az információszabadság – ekkor igen haladó – eszmeiségét is. Gyakorlatilag a nyolcvanas években már kikristályosodtak egy európai mértékkel nézve is modern magyar adatvédelem és információszabadság alapjai, melynek végső lendületet az 1989-es demokratikus átalakulás adott.

¹²⁸ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 178.

II. Fejezet:

Az ombudsman, az adatvédelmi ombudsman és a hatalommegosztás Magyarországon

1. A magyar ombudsmani intézmény és az adatvédelmi ombudsman meghatározása a jogtudományban

Álláspontom szerint az adatvédelmi ombudsman jogértelmezési lehetőségeit, egyben kereteit meghatározza a magyar közjogi rendszerben elfoglalt helye (intézményi oldal), másrészt pedig meghatározza az *ipso iure alapjogvédelmi* funkciója, amely elválaszthatatlan – érvelésemben – az Alkotmány primer értelmezésétől, (ezt a jövőben eljárásjogi oldálnak nevezem).¹²⁹ Ez utóbbit mintegy kibontja az adatvédelmi törvény, amely az Alkotmány normaszövegére támaszkodva az ombudsman feladatává teszi a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságának a biztosítását.

Az Országgyűlés – a Magyar Köztársaság Alkotmányában foglaltakkal összhangban – a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokról a következő törvényt alkotja: 1. fejezet, 1. § (1) bekezdés: e törvény célja annak biztosítása (...) hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, és a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse.¹³⁰

Közjogi rendszerünkben – osztva Szikinger István gondolatait – az adatvédelmi ombudsman tehát az emberi jogok védelmezője, mert a diktatúrából a demokráciába való átmenet korszakában teljesen természetes, hogy a korábban kiszolgáltatott egyének és közösségek hatalommal szembeni védelmére összpontosít az államépítés; következésképpen az ilyen rendszerek ombudsmanjai elsősorban alapjogvédelmi szerepet kapnak.¹³¹ Az 1989-es jogállami Alkotmány felvállalta és alkotmányos keretét adta az emberi méltóság, az emberi és állampolgári jogok tiszteletének, a szolgáltató és nem hatalmi (alattvalói) nézőpontú közigazgatásnak, a közszolgálatnak.¹³² Az ombudsman, jelen politikai viszonyaink által hitelesítve, ezt a fejlődési irányt, éppen ezt a folyamatot erősíti és egyben garantálhatja – hosszú távon.¹³³ Az ombudsman tehát Európában, és Magyarországon is „közvetítő” az állam, a közigazgatás és az állampolgár között.¹³⁴ Az ombudsman szerepe az, hogy védelmezze a közösséget az állammal szemben. A modern társadalmakban az egyén számos tekintetben az

¹²⁹ Lásd: ELY: *Democracy and Distrust*. A processzuális alkotmányértelmezésről a következő fejezetekben részletesen szövegek.

¹³⁰ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok megismeréséről.

¹³¹ SZIKINGER: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei. In *Tízéves a magyar Ombudsmentörvény*. 20. Szikinger idézi Ayenit és Oostingot. Lásd: AYENI, Victor O.: *The Changing Nature and Contemporary Role of National Ombudsman Institutions in the Commonwealth and Elsewhere: Lessons and Experience*. In REIF, Linda C. (ed.): *The International Ombudsman Yearbook*. Vol. 4. Hága – London – New York, Kluwer Law International, 2000. 91–108. és AYENI, Victor O.: *The Ombudsman in the Achievement of Administrative Justice and Human Rights in the New Millennium*. In REIF, Linda C. (ed.): *The International Ombudsman Yearbook*. Vol. 5., Hága – London – New York, Kluwer Law International, valamint OOSTING, Marten: *Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: The Global Perspective*. In REIF, Linda C. (ed.): *The International Ombudsman Yearbook*. Vol. 5., Hága – London – New York, Kluwer Law International, 13–31. o.

¹³² HOLLÓ András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. *Magyar Közigazgatás*, (1990) (60)12.

¹³³ HOLLÓ: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

¹³⁴ HOLLÓ: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

államtól függ és gyakran képtelen elkerülni a valamilyen módon történő összeütközést az állammal.¹³⁵

Az ombudsmant az alkotmányok, így a magyar Alkotmány is az alapjogvédelmi háló egyik mozgékony öreként intézményesítik. Manapság egyre hangsúlyosabb az alapjogvédő pozíció”,¹³⁶ és ezt erősítette meg az első ombudsmanok szerepfelfogása is.¹³⁷ Tehát az országgyűlési biztos az alaptörvény által konstituált, meghatározott feladatra létrehozott alkotmányos szerv, amely (...) a polgárok alkotmányos jogainak védelmét biztosítja. Az országgyűlési biztos a jogvédelmi háló fontos elemét jelenti, mivel az államhatalom demokratikus és a jogállam elvének megfelelő gyakorlása biztosítékként a polgárok hatékony alapjogvédelmének megteremtéséhez járul hozzá: működésének célja az alkotmányos jogok védelme.¹³⁸

Linda C. Reif ombudsmani intézményekről szóló monográfiájában megállapítja, hogy Magyarország *emberi jogi ombudsmani* rendszerrel rendelkezik, a magyar ombudsmanok az ombudsmani generációk harmadik nemzedékéhez tartoznak, amelyek Dél-Európában a diktatúrák bukása után kezdtek éledni (elsősorban Spanyolországban és Portugáliában) és Kelet-Közép Európában a hidegháború végével a nemzetépítés fontos elemeként alakultak ki.¹³⁹ Az új vagy fiatal demokráciákban az ombudsman munkájának zöme az emberi jogok védelmével kapcsolatos.

Ez érthető: az ilyen országok közül sok olyan időszakot hagyott maga mögött, amelyben az állam komoly mulasztásokat követett el a klasszikus szabadságjogok és állampolgári jogok tisztelete területén és amelyekben az emberek az államhoz fűződő kapcsolatukban nem érezték magukat teljes biztonságban. Ez azt jelenti, hogy ennek a helyzetnek, olyanná történő átalakítása, amely az államnak az említett jogok iránti tiszteletét garantálja, prioritást kap. Az ilyen változási folyamat nem fejeződik be azzal, hogy egy új alkotmány lép hatályba és megkívánja, hogy az ombudsman mint az emberi jogok „házőrzője”, aktív hozzájárulást nyújtson. Mi több, gyakran egy ország és polgárai társadalmi és gazdasági helyzete olyan, hogy a szociális jogok biztosítása az állam, s ennél fogva az ombudsman részéről is összehangolt erőfeszítést igényel.¹⁴⁰

Oosting így folytatja: „Ahogy az ország előrehalad a jogállami demokráciává válás folyamatában, az ombudsman munkájának fő hangsúlya áttérrelődhet az igazgatási hibákra, azokra a kérdésekre, amelyek a régi demokráciákban működő kollégáik munkájának zömét adják”.¹⁴¹

¹³⁵ OOSTING, Marten: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. 17.

¹³⁶ Kukorelli István. In *Tízéves a magyar Ombudsmantörvény*. 16–17.

¹³⁷ Kukorelli emlékeztet rá, hogy már a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat az alkotmányvédelemről szóló fejezetben tervezte szabályozni – az Alkotmánybírósággal együtt – az állampolgári jogok országgyűlési biztosait. In *Tízéves a magyar Ombudsmantörvény*. 13.

¹³⁸ CSEH Kornél: Az országgyűlési biztosok. In *Tízéves a magyar Ombudsmantörvény*. 293.

¹³⁹ Lásd: REIF, Linda C.: Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. *Harvard Human Rights Journal*, (2000 Spring); REIF, Linda C.: Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman. *Boston College Third World Law Journal*, (2011 Spring) (31)2., 269–310.; REIF, Linda C.: Enhancing the role of ombudsman institutions in the protection and promotion of the rights of persons with disabilities. Lásd: Wellington Conference_14. Working Session B.Linda Reif Paper & Slides (1).pdf.

¹⁴⁰ OOSTING: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. 21.

¹⁴¹ OOSTING: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. 21.

A magyar rendszerben az ombudsman tehát jogvédő szerv.¹⁴² A harmadik generációs emberijog-védő ombudsman-intézményeket¹⁴³ tényleges működésük alapján sokan úgynevezett hibrid, vagyis vegyes funkciójú intézményekként kategorizálják. Figyelemmel vannak ugyanis arra, hogy az emberijog-védő hivatalok gyakorlatában a közigazgatás ellenőrzése is szerepet kap.¹⁴⁴

Somody szerint

az ombudsman-intézmények különböző típusainak kialakulása folyamatos, szerves fejlődés eredménye, amiből következően a legújabb, harmadik generációs biztosi hivatalok sem tekinthetnek el előzményeiktől: a korábban létrejött parlamenti biztosok közigazgatás ellenőrzésére irányuló funkciójától. Az elsődlegesen alapjogvédő intézmények még kifejezetten ilyen tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányában is ellátnak közigazgatást ellenőrző, a közigazgatási hibákat kivizsgáló és orvosló feladatokat” (...) Az emberijog-védő ombudsmanokról is megállapítható ugyanakkor, hogy jellemzően ‘vegyes’ funkcióval működnek: az alapjogvédelem mellett az ombudsman-intézmények klasszikus feladatával, a közigazgatás ellenőrzésével is foglalkoznak. Az egyértelműen az alapjogvédelemről szóló magyar szabályozás mellett ez igazolhatja, hogy a magyar országgyűlési biztos is szerepet vállalhat a közigazgatás ellenőrzésében.¹⁴⁵

A harmadik generációs ombudsmanmodellre hatottak a Párizsi Irányelvek is.¹⁴⁶ „A Párizsi Elvek kétségkívül reflektálnak az immár világszerte általánossá vált ombudsmani és ombudsman-like intézményrendszer részleges funkcióváltására, és nagy eréllyel hangsúlyozzák annak emberi jogi jogvédő szerepét”.¹⁴⁷

Az ombudsmani intézmények modellezésére sokan vállalkoztak. Ezek közül a nemzetközi szakirodalomban külön említést érdemelnek a következő művek: Linda C. Reif: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* című könyve.¹⁴⁸ Roy Gregory és Philip Giddings könyve: *The Ombudsman Institution: Growth and Development*. Szintén az ő könyvük: *Righting Wrongs, the Ombudsman in six continents*.¹⁴⁹ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions, a comparative legal analyses regarding the multifaceted realisation of an idea* című könyve.

Az ombudsman tevékenységét érintő közigazgatási működést a nemzetközi irodalom leggyakrabban a *maladministration* fogalommal hozza kapcsolatba, amit Varga Zs. szerint

¹⁴² Alaptörvény 30 cikk (1) és (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti.

¹⁴³ Az ombudsmani intézmények modellezésére sokan vállalkoztak. Ezek közül a nemzetközi szakirodalomban külön említést érdemel: REIF, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff Publishers, 2004.; GREGORY, Roy – GIDDINGS, Philip: *The Ombudsman Institution: Growth and Development*. In GREGORY, Roy – GIDDINGS, Philip (eds): *Righting Wrongs, the Ombudsman in six continents*. IOS Press, 2000.; KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele: *European Ombudsman-Institutions, a comparative legal analyses regarding the multifaceted realisation of an idea*. Springer-Verlag, 2008.

¹⁴⁴ Lásd: ABEDIN, Najmul: *Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification*. Administration & Society. SAGE Publications, 2011.

¹⁴⁵ Lásd: SOMODY Bernadette: Az országgyűlési biztosok funkciója — a közigazgatás ombudsmani kontrollja. *Jog – Állam – Politika, Jog- és politikatudományi folyóirat*, (2011) <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2011/k%C3%BCl%C3%B6ns%C3%A1m/somody.pdf>

¹⁴⁶ Lásd például: 85th plenary meeting, 10 December 1993. 48/134. National institutions for the promotion and protection of human rights.

¹⁴⁷ Lásd: MAJTÉNYI László: Határvidéken alapjogvédelem vs. Alapjogi jogalkalmazás. In SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben*. L'Harmattan, 2013. 130.

¹⁴⁸ REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*.

¹⁴⁹ GREGORY – GIDDINGS: *Righting Wrongs, the Ombudsman in six continents*.

leginkább nehézkes hibás igazgatási döntésnek lehet magyarázni.¹⁵⁰ Az egyértelműen az alapjog-védelmi karakterű magyar szabályozás mellett is az országgyűlési biztos szerepet vállal(hat) a közigazgatás kontrolljában.¹⁵¹ A mai közjogi rendszerben „lehet alkotmányos követelmény, politikai közérdek a közigazgatás ellenőrzése, az állampolgár és a közigazgatás konfliktusában az utóbbi számára a hatékony védelem biztosítása”.¹⁵² Az ombudsmanok „feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során a örvények uralmát és az állampolgárok jogvédelmét biztosítsák. Ez az igény és követelmény a modern demokráciákban általánosan megjelenik, tekintettel a közigazgatás (...) informális ‘túlhatalmára’, illetőleg az abban rejlő veszélyekre”.¹⁵³

Az ombudsmani intézmények különbsége tradíciókon és politikai felfogásbeli különbségeken alapul. Az ombudsman szerepéről kialakult magyarországi viták is valami ilyen politikai kultúrabeli és nézetbeli különbség alapján bontakoztak ki Magyarországon – fogalmaz Gönczöl Katalin.¹⁵⁴ Meg kell jegyeznünk azonban, hogy az alapjogok területén a nemezközi jogvédő mechanizmusok erősödnek, hatnak az ombudsmani modellre, ezért a hatáskörök és funkciók szerinti tipizálás meglehetősen ingoványos. Másrészt, tiszta modellek nincsenek is. Az ombudsman-típusú alapjogvédelem jellege országonként változó, hiszen minden országban különböző folyamatok eredményeképpen alakult ki, más-más tényezők hatottak működésére. Ezzel párhuzamosan az intézmény funkciója is változott, alkotmányos rendeltetése jelentős átalakuláson ment keresztül.¹⁵⁵ Harmadrészt, szűkebb vizsgálódási területünk az adatvédelmi ombudsman tevékenysége, amely, mint látni fogjuk, nemcsak a közhatalom ellensúlyaként, hanem a magánszféra, a piac visszaéléseivel szemben is védi a jogalanyokat. Sokkal célravezetőbb az eljárási oldalt vizsgálódásunk középpontjába állítani, azaz az alkotmányvédelmi eljárásokat, az alapjogvédelem gyakorlati összefüggéseit,¹⁵⁶ amelyek kizárólag az esetjogon keresztül mutatkoznak meg. Erre a következő fejezetekben vállalkozom.

Most előzetesen annyit állapítanék meg, hogy a rendszerváltó Alkotmány első szövegezésében az ombudsman „az alkotmányos jogokat érintő *eljárásokkal* kapcsolatban tudomására jutott”.¹⁵⁷ visszasságokat vizsgálta. A magyar szakirodalomban négy nagyobb monográfia foglalkozik kifejezetten az általános ombudsman szerepével. Azonban egyik monográfia sem dolgoz fel jogeseteket, hanem a hatáskörök és feladatok oldaláról közelítenek az ombudsman szerepének a megértéséhez. Összehasonlításképpen, ha az alkotmánybírásról szóló magyar és nemzetközi monográfiák nem érintenék az Alkotmánybíróság esetjogát, akkor joggal támadna hiányérzetünk. A legfontosabb ombudsmanról szóló monográfiákból e fejezetben több idézet is olvasható, ezen monográfiák a témában a következők: Majtényi László: Ombudsmann. *Állampolgári jogok biztosa*.

¹⁵⁰ VARGA Zs.: *Ombudsman, ügyész...* 123.

¹⁵¹ Lásd: SOMODY: Az országgyűlési biztosok funkciója — a közigazgatás ombudsmani kontrollja.

¹⁵² HOLLÓ: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

¹⁵³ 17/1994. (III. 29.) AB határozat.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B174EC16A40F0531C1257ADA0052A191?OpenDocument>.

¹⁵⁴ „Ezért nagyon rímelt egymásra, amit a világban láttam és aztán itthon az ombudsmanok körüli vitákban tapasztaltam.” In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 2001. 100.

¹⁵⁵ BEDŐ Renáta: *Merre tovább? – Az ombudsman szerepváltásának kérdése*. A „20 éves az ombudsman intézménye” esszépályázat és a győztes pályamunkák. 2. Letöltve: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/A+20+%C3%A9ves+az+ombudsman+int%C3%A9zm%C3%A9ny+essz%C3%A9p%C3%A1ly%C3%A1zat+%C3%A9s+a+gy%C5%91ztes+p%C3%A1lyamunk%C3%A1k/d8fea2ed-9c32-451e-b8fb-481a60478c1f?version=1.0>

¹⁵⁶ Ezt nevezzük a processzuális alkotmányosság elvének.

¹⁵⁷ Beiktatta az 1989. évi XXXI. törvény 18. §-a. Hatályos 1989. október 23. – 1990. június 25.

Budapest, 1992.; Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon. Az Országgyűlés biztosai és az Alkotmány védelme*. Rejtjel Kiadó, 2004; Somody Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó, 2010; Varga Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi Felelősség, alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, 2012. A magyar ombudsmani irodalomban mindenképp említésre méltó Holló András – már korábban idézett – korai és gondolatgazdag tanulmánya: Holló András, Az állampolgári jogok országgyűlési biztos. *Magyar Közigazgatás*, 1990.

Az alapjogvédelmi eljárások Magyarországon tipizálhatóak. Mivel a

közhatalom birtokosa jogszabályban egyoldalúan meghatározza a jogviszony tartalmát (anyagi jog), rögzíti a jogviszony érvényesítésére irányuló eljárás szabályait (alaki jog) és pontosan rögzíti az érvényesítésre jogosult személyeket (szervezeti jog), jogállami körülmények között a magánszemély jogalany oldalán jelentős garanciák jelennek meg az állami szupremácia ellensúlyozására.¹⁵⁸

Így mindenekelőtt három alapjogvédelmi eljárás bizonyosan elkülöníthető: az első az alkotmánybíróság eljárása (jellemzően széles alkotmányjogi panasz karakterrel), a második a rendes bíróságok alapjog-érvényesítése¹⁵⁹ és a harmadik az ombudsman alapjogvédelme. Az első kettőt a normatív kötőerő, a jogkövetkezmények „keménysége” különbözteti meg az ombudsman „puha” eljárásától. Ahogy Varga Zs András megfogalmazza: az ombudsman eljárása különleges jogvédelmi, ámde nem jogorvoslati eszköz.¹⁶⁰

A normatív kötőerő hiánya miatt az Emberi Jogok Európai Bírósága nem tekinti egyértelműen ún. hatékony jogorvoslatnak az ombudsman állásfoglalását, ajánlását.¹⁶¹ Szűkebb vizsgálódási terültkön, az adatvédelmi ombudsman esetjogát a magyar jogrendszerben (is) erős vizsgálati jogosítvány és gyenge jogerő, illetve a jogerő hiánya jellemezte.¹⁶² Ugyanakkor sajtóságos volt mindvégig az adatvédelmi biztos jogállása a magyar rendszerben. A jogerő teljes hiányáról az ő esetében nem beszélhetünk. A hatósági jogkörök az Avtv. 25. § (4) bekezdéséből és a titokfelügyeleti jogkörökből álltak. Az Avtv. 25. § (4) bekezdése szerint abban az esetben, ha „az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a személyes adatok jogellenes kezelését (feldolgozását) nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos határozatban elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását. A határozat ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye”. A határozat felülvizsgálatát az adatkezelő, az adatfeldolgozó vagy az adatkezeléssel érintett személy jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a bíróságtól. Ezt a szabályt az uniós csatlakozást megelőzően a 2003. évi módosítás vezette be, majd 2005-ben a jogalkotó pontosította a rendelkezéseket. A titokfelügyelet körében a hatósági jogkörökről a jogalkotó így rendelkezik: ha az adatvédelmi biztos a minősített adat minősítésének megszüntetésére, módosítására szólítja fel a titokgazdát és az nem fordul bírósághoz, a minősítés meghatározott határidő elteltével a biztos felszólításában foglaltaknak megfelelően megszűnik vagy módosul.

¹⁵⁸ VARGA Zs.: *Ombudsman, ügyész...* 297.

¹⁵⁹ Kétségtelenül a bíróságok közvetlen alapjog-értelmezése felvet számos jogdogmatikai problémát. Ezeknek összefoglalását adja POKOL Béla: A jogalkalmazás alkotmányjogiasítása. *Jogtudományi Közlöny*, (2000) 11., 373–381.

¹⁶⁰ VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 58.

¹⁶¹ A kötőerő hiányának értelmezését a strasbourgi joggyakorlatban részletesen bemutatja: REIF: *The Ombudsman, Good Governance...* 129–136.

¹⁶² A szabályozás kritikáját lásd: JÓRI András: Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről. *Fundamentum*, (2010) 2., 24–25.

Összegezve, ebben a részben kísérletet tettem a magyar ombudsmani rendszer legfontosabb karakterjegyeinek a feltárására, mind a nemzetközi irodalomban – lásd utalásokat Najmul Abedin, Roy Gregory – Philips Giddings és Marten Oosting, valamint Linda C. Reif műveire – mind pedig a magyar jogirodalomban. A magyar rendszerben az ombudsman jogvédő szerv. A harmadik generációs emberjog-védő ombudsman-intézményeket tényleges működésük alapján sokan úgynevezett hibrid, vagyis vegyes funkciójú intézményekként kategorizálják. Figyelemmel vannak ugyanis arra, hogy az emberjog-védő hivatalok gyakorlatában a közigazgatás ellenőrzése is szerepet kap. A magyar szakirodalomban négy nagyobb monográfia foglalkozik kifejezetten az általános ombudsman szerepével. Azonban egyik monográfia sem dolgoz fel jogeseteket, hanem a hatáskörök és feladatok oldaláról közelítenek az ombudsman szerepének a megértéséhez. Álláspontom szerint az adatvédelmi ombudsman intézményének a megértéséhez az ombudsman esetjogát (eljárási oldal) kell vizsgálódásom tárgyává tenni a dolgozat során.

2. Ombudsmanok és a hatalommegosztás

Az ombudsmani törvény általános indokolása egyértelműen utal az ombudsman hatalommegosztásban betöltött szerepére: a jogállamiság alapvető kritériuma, hogy az államhatalomnak meghatározott normák között kell működnie, és ezt az államhatalom által kialakított „önellenőrző-mechanizmusok” működtetésével is elő kell segíteni. E koncepcióba illeszthető be az országgyűlési biztos jogintézménye is, amelyet, – ombudsman elnevezéssel – először az 1809-es svéd alkotmány vezetett be. „Az említett demokratikus állami hatalomgyakorlás esetében ugyanis politikai közérdek az államhatalom ellenőrzése és az állampolgár, illetőleg az állam viszonyában az utóbbi számára hatékony védelem megteremtése. (...) az államhatalom önellenőrző mechanizmusai vázolt fogyatékosságainak kiküszöbölésére (...) hathatós eszköznek bizonyult a (...) független országgyűlési biztos intézmény.”¹⁶³ Az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) határozatában az ombudsmanokról szólva hangsúlyozta: a hatályos Alkotmány által létrehozott parlamentáris kormányzati rendszerben a törvényhozói és a végrehajtó hatalom is egymástól szervezetileg elválasztva működnek ugyan, ám a politikai akaratképzésnek e parlamentáris szerkezetében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatalommegosztás elméletének klasszikus formájához képest szükségképpen mindig részleges és viszonylagos. A törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak.¹⁶⁴ Ebben a rendszerben – álláspontom szerint – az ombudsman ellensúlyt képez mindkét hatalmi ággal szemben. *Egyforma távol van a törvényhozótól és a végrehajtó hatalomtól.*

Manapság a hatalommegosztásról szóló tudományos munkák gazdag irodalma leginkább a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, a fékek és ellensúlyok rendszerének működését írják le. „Ahogyan a XIX. század végén az, hogy egy állam monarchia vagy köztársaság, már nem mondott semmit a kormányzat működéséről és ezért az államforma helyett a kormányforma kérdésköre került inkább előtérbe; ugyanígy a hatalmi ágak elválasztása, illetve függetlensége helyett azok egymáshoz való viszonya, összefonódása, vagyis a fékek és ellensúlyok rendszerének a problematikája került a vizsgálódás

¹⁶³ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény általános indokolása.

¹⁶⁴ 17/1994. (III. 29.) AB határozat.

fókuszába. Ennek oka legfőképpen a parlamentáris kormányforma megszilárdulásával áll összefüggésben. A parlamentáris kormányzati rendszer létrejötte ugyanakkor nemcsak a montesquieu-i elméletet relativizálta a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziójával, hanem egyben a hatalommegosztás új dimenzióját is létrehozta a parlamenti többséggel rendelkező kormány és annak ellenzéke dualizmusával. A fékek és ellensúlyok rendszerében való tudományos gondolkodás olyannyira hangsúlyossá vált, hogy a jogállamra hivatkozva alkotmányos alapelvként követeljük, hogy a hatalmi ágak igenis korlátozzák egymást lépjenek fel egymással szemben.¹⁶⁵

Egyetértek Holló András azon meglátásával, hogy az ombudsman alkotmányos intézménnyé válására a polgári államokban elméletileg a jogállami felfogás ad magyarázatot, nevezetesen: a népszuverenitás-elvű – jogra épült és ellenőrzött – állami hatalomgyakorlás, az alkotmányos alapokra helyezett hatalommegosztás, az emberi és állampolgári jogok biztosítása, azaz az egyén, a polgár és közhatalom viszonyának alkotmányjogi viszonyná formálása. Az egyén jogainak intézményesített védelme tehát kiemelkedő jelentőségű alkotmányos feladatként jelentkezik, mégpedig hangsúlyosan a közigazgatás területén, ugyanis itt jelenik meg koncentrált formában az állami kényszerítő erő. Az egyén és a közhatalom leggyakoribb direkt konfliktus helyzete, veszélye a közigazgatás területén jelentkezik.¹⁶⁶ Sajó András megfogalmazásában „az alkotmány arra való, hogy az állam és az államot alkotó emberek korlátozzák magukat”. Az alkotmányosság, mint az önkény ellentéte intézményes biztosítékot kíván.¹⁶⁷ Ezért álláspontom szerint az ombudsmani intézmény (hasonlóan az alkotmánybírósághoz) megcsonkítása, hatáskörének szűkítése, szükségszerűen annak alkotmányos státuszát gyengíti és ezért „az államot és az államot alkotó emberek” korlátozását ellehetetleníti. Ez pedig a fenti definíció alapján egyben az alkotmányosság elleni támadás.

Tehát az ombudsman eredeti funkciójában intézményesített biztosíték az alkotmányosság megóvására. Sajó így folytatja: az önkorlátozó hatalom Odüsszeuszhoz hasonlóan árbóchoz köti magát, hogy ne engedjen a szirének csábításának. Ez az önkorlátozás annak felismerése, hogy hatalmi ellensúly nélkül a közhatalom jogosítványait kontrol nélkül gyakorolhatná.¹⁶⁸ Sajó szerint a hatalmi ágak elkülönítése két alapvető modellben írható le. Az egyik a hatalmi ágak szétválasztásán, a másik ezek különböző szervek közti megoszlásán alapul.¹⁶⁹ Valójában a teljes elválasztás sehol nem valósulhat meg, így a szétválasztás az Amerikai Egyesült Államokban kialakított alkotmányos rendszerben sem teljes, jócskán van egymásba fonódásból adódó korlátozás és ellensúlyozás.¹⁷⁰ Az alkotmányban az állam és az államot alkotó emberek önkéntesen korlátozzák magukat, a hatalommegosztás pedig egy olyan alkotmányos elv, amely a hatalmi ágak egymást korlátozó elrendezésével képes az

¹⁶⁵ SZALAI András: A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? *Jogelméleti Szemle*, (2013) 1., www.jesz.ajk.elte.hu. Ezzel szemben Csink Lóránt – általam nem osztott nézetei szerint – a montesquieu-i hatalommegosztás a modern korban is értelmezhető. Lásd: CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, 2014.

¹⁶⁶ HOLLÓ: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

¹⁶⁷ SAJÓ András: *Önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 105.

¹⁶⁸ „Odüsszeusz az árbóchoz köti magát”. SAJÓ: *Önkorlátozó hatalom*. 23. „A hatalmi ágak elkülönítésére, rendezésére sokféle megoldás képzelhető el, és mind alkalmas megoldás, ha képes a szabadságkorlátozás esélyét kizárni vagy megelőzni.” Uő 108.

¹⁶⁹ Az elsőben az ágazatok elkülönülése elvileg teljes, a hatalmi ágak itt egymástól függetlenek, bár nem önállóak, mert egymás nélkül nem működhetnek. SAJÓ: *Önkorlátozó hatalom*. 110. o.

¹⁷⁰ SAJÓ: *Önkorlátozó hatalom*. 109–111. A valóságban az amerikai alkotmány két elvet vegyít: az elkülönült (szétválasztott) intézmények osztoznak a hatalmi ágakon. SAJÓ: *Önkorlátozó hatalom*. 109–111.

önkény ellen intézményes biztosítékot nyújtani, és ezzel az alkotmányosság, az alkotmány érvényesülését biztosítani.¹⁷¹ Sajó utal Brandeis főbíró különvéleményére:

A hatalmi ágak szétválasztásának doktrínáját nem azért fogadta el az 1787-es Konvenció, hogy a hatékonyságot mozdítsák elő, hanem hogy kizárják az önkényes hatalom gyakorlását. Nem az ütközések elkerülése volt a cél, hanem az, hogy az elkerülhetetlen ütközések árán, amelyek együtt járnak a kormányzati hatalom három részleg közti megosztásával, megmentsék a népet az autokráciától.¹⁷²

Ezért fogalmaz a nyugati szakirodalom számos szerzője úgy, hogy az államhatalomnak meghatározott normák között kell működnie, egyben megszervezve (az államhatalom által) „önellenőrzési” mechanizmusát, azaz olyan intézmények működtetését, amelynek feladata az elfogadott normák megtartása. A jogállam „jogot védő állam” (*Rechtsschutzstaat*), amelynek az a feladata, hogy az alkotmány és a többi jogi norma betartását e célra létrehozott szervekkel biztosítsa.¹⁷³ Ebbe a filozófiába illik bele az ombudsman intézménye is. Az ombudsman közjogi intézménnyé válásának tehát a jogállami alkotmányfelfogás az alapja, a demokratikus állami hatalomgyakorlás alkotmányos intézményrendszerének a kialakítása iránti igény.¹⁷⁴ Marten Oosting szerint:

A demokráciában fontos mechanizmust jelent a szavazati jog és a parlamentáris rendszer, amely garantálja az állampolgár befolyását az államra. Mindazonáltal e mechanizmusok legfőbb hatása a politika kialakításában jelentkezik: ha az egyénnek problémája van azzal, ahogyan bizonyos feladatok végrehajtásra kerülnek, szavazati joga ebben nem sokat segít. Éppen ez az a pont, ahol a demokratikus társadalomban, a bíróságok mellett, az állam tevékenységével szemben, az ombudsman tud védelmet kínálni.¹⁷⁵

Nemcsak a modern konstitucionalizmusból következik az ombudsman (új) helye a hatalommegosztásban, hanem a weberi bürokráciaelméletből is.

A modern államban a valódi uralom – minthogy elvégre nem a parlamenti beszédekben, nem is az uralkodó kinyilatkoztatásaiban, hanem az igazgatás ügyeinek a mindennapi élet talaján folyó intézésében érvényesül – szükségképpen és elkerülhetetlenül a (...) hivatalnoki testület kezében van. Mert a modern magas rangú tiszt is az „írodából” irányítja a csatákat.¹⁷⁶

Evidens, hogy e hivatalnoki túlhatalom egyik ellenpontja a modern államban az ombudsman intézménye, éppen az önkény elkerülése végett.

A fenti bevezetőre azért volt szükség, hogy bizonyítani tudjam e fejezet tételmondatát, amely szerint a hatalommegosztásban elfoglalt hely minden alkotmányos szerv „legnagyobb értéke”. Álláspontom szerint az ombudsman független, jogállásában osztja az alkotmányvédelmi szervek „sorsát”, kapcsolata a végrehajtó hatalommal csak a *hatalommegosztás rendszerében* értelmes. Ellensúlyt jelent.¹⁷⁷

¹⁷¹ Lásd SAJÓ: *Önkorlátozó hatalom*. 105–106. o.

¹⁷² *Myers v. United States*, 272 U.S. 52.293 (1926). Justice Brandeis, különvélemény.

¹⁷³ HOLLÓ: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

¹⁷⁴ HOLLÓ: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

¹⁷⁵ M. OOSTING, Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban.

¹⁷⁶ WEBER, Max: A racionális állam. Államszociológiai töredék. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 52–53.

¹⁷⁷ „Az államszervezet hatalommegosztásos rendszerében az ombudsman az egyik olyan tényező, amely az ösztönösen alapjog-korlátozásra törekvő kormányzatot féken tarthatja” SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 27.

Magyarán, a hatalommegosztásban elfoglalt helynek indexálható helyértéke van: minél jobban elválik egy (alkotmányos) szerv a többi hatalmi ágtól, annál függetlenebb. Ezért – a dolgozat állítása szerint – az (adatvédelmi) ombudsman Parlamenttel való viszonya csupán szimbolikus, másként: a Parlamenttel szemben is független az ombudsman. Messzemenően osztom Pokol Béla álláspontját,¹⁷⁸ miszerint az országgyűlési biztosok (a mai napig is, a megmaradt egy ombudsman, illetve két függetlenségét veszített helyettese) csak a nevükben viselik az „országgyűlési” jelzőt, valójában az országgyűléstől teljesen elszakítva alakították ki pozíciójukat.¹⁷⁹ Ezt azzal érdemes kiegészíteni, hogy 2010 után az ombudsmanok már nevükben sem viselik az országgyűlésre való hivatkozást. Névleg is elváltak. A magyar ombudsmanok a parlamenti megválasztás után semmilyen szervezeti kapcsolatot nem alakítanak ki az országgyűléssel. Pokol rámutat, hogy ezért a magyar „országgyűlési biztos elnevezés is téves”¹⁸⁰ volt annak megalkotásakor, eredetileg is.

Az Alaptörvény a fenti helyzetet ismeri el azzal, hogy az alapvető jogok biztosát az alkotmányos szervek között, az Alkotmánybírósággal (24. §), a bíróságokkal (25–28. §), az ügyészséggel (29. §) együtt tárgyalja.¹⁸¹ „Az alapvető jogok biztosa (...) az Alaptörvény által konstituált (...) önálló alkotmányos szerv” – írja Petréttei József –, amely „a többi hatalmi ágtól – és minden más szervtől is független. A függetlenség az ombudsmani intézmény legfontosabb garanciája, aminek mind a vizsgálható szervek, mind a létrehozó szerv vonatkozásában érvényesülnie kell”,¹⁸² mert „az ombudsman-intézménnyel szemben támasztott egyik leglényegesebb követelménynek a szakirodalom a független jogállást tekinti: az ombudsman működésének egyik legfontosabb garanciája az általa vizsgálható szervektől való függetlensége”.¹⁸³ Példának okáért, analógia útján, az Alkotmánybíróság függetlenségét levezetjük abból, hogy a rá vonatkozó törvény szerint az Alkotmánybíróság független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve. Ha az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény¹⁸⁴ egy – jövőbeni és képzeletbeli – módosítás következtében kimondaná, hogy az Alkotmánybíróság autonóm közigazgatási szerv, vagy önálló szabályozó szerv Magyarországon, akkor okkal gyanakodnánk, hogy a jogszabály – csupán a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya miatt – sérti az Alkotmánybíróság függetlenségét, azért alkotmányellenes. De álláspontom szerint nincs okunk más mércét alkalmazni az ombudsmanra, mint az Alkotmánybíróságra.

Az (adatvédelmi) ombudsman függetlenségének vizsgálatakor a Parlamenttel szembeni felelősségét fontos részletesen is értelmezni. Kiindulópontnak Varga Zs. András állítását tekintem, miszerint a parlamenti választás eleve befolyásolja az ombudsman elhelyezkedését az államhatalmi ágak között. Kétségtelen, hogy más államhatalmi ághoz tartozó tisztségviselők is nyerhetik megbízatásukat parlamenti választás útján

¹⁷⁸ POKOL Béla: *Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus*. KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország évtized-könyve 1988–1998*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998. 409–417.

¹⁷⁹ Pokol Béla ezt kritikának veszi, a disszertáció érvelésében ezt inkább előnynek vagy értéknek tekintem.

¹⁸⁰ POKOL: *Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus*. 409–417.

¹⁸¹ Érdekes, hogy az Alaptörvény *expressis verbis* csak a bírákra és az ügyészségre (legfőbb ügyészre) jelenti ki, hogy független, az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztosa tekintetében szófukar.

¹⁸² PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga*. II. kötet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 236.

¹⁸³ Somody, Az ombudsman típusú jogvédelem, 2010. 26. Pontosabban, mind a kormánytól, mind attól a szervtől független, amelyet mandátuma szerint vizsgálnia kell. Lásd: REIF: *The Ombudsman, Good Governance...* 15.

¹⁸⁴ Továbbiakban alkotmánybírósági törvény vagy Abtv.

Magyarországon, példának okáért, a legfőbb ügyész, a miniszterelnök, a Kúria elnöke is.¹⁸⁵ Ha azonban a választáshoz parlamenti felelősség is társul, akkor a Parlamenthez fűződő viszony egy alá-fölé rendeltségre utal.¹⁸⁶ Ennek az ellenkezője is igaz: a felelősségi elem hiánya kizárja az alá-fölé rendeltséget. A lényeg tehát, hogy álláspontom szerint a felelősségi elem hiánya az (adatvédelmi) ombudsman esetén egyértelműen kimutatható. Ezen érveket – többek között – Pokol Béla is elismeri, azzal a megjegyzéssel, hogy számára ez a Parlamenttől való függetlenség nemkívánatos.¹⁸⁷

Álláspontomat erősíti, hogy sem az Alaptörvényben, sem az Alkotmányban nem találunk pozitív jogon alapuló utalást az ombudsman Parlamenthez „kötésére”, nincs utalás arra, hogy az ombudsman a Parlament szerve, része stb. lenne. Az ombudsman kapcsolata az Országgyűléssel meglehetősen formális.¹⁸⁸ Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan tartalmazza, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. [Alaptörvény 30. cikk (4) bek.] Álláspontomat alátámasztja, hogy a Beszámolót egyszerű többséggel fogadja el a Parlament, azonban a Beszámoló leszavazásának sincs *közjogi következménye*. Az ombudsman eljárása során független, intézkedését kizárólag a törvények alapján hozza meg.¹⁸⁹ Sem az „alapvető jogok biztosát”, sem korábban a szakombudsmanokat egyedi ügyekben az Országgyűlés nem utasíthatta, a még arra sem, hogy valamely intézkedés megtegyenek és arra sem, hogy tartózkodjanak valamely vizsgálattól vagy intézkedéstől. Összehasonlításképpen például az Állami Számvevőszék (ÁSZ) utasítható vizsgálat lefolytatására. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 3. § (3) bekezdés a) pontja szerint az ÁSZ köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján.¹⁹⁰

A függetlenséget az is biztosítja, hogy minden személyi és szervezeti összefonódás tilos az Országgyűléssel: nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő,¹⁹¹ nemzetiségi szószóló, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja. [Ajbt. 5 § (5) bek.]. A függetlenséget biztosítja, hogy az alapvető jogok biztosának és helyettesének a megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással.¹⁹²

Nemcsak hogy nem utasíthatja a Parlament az ombudsmant, de vissza sem hívhatja, kivéve azon eseteket, amelyek minden más alkotmányos szerv esetén bizalmi okok: az összeférhetetlenség kimondásával, felmentéssel, tisztségtől való megfosztással,¹⁹³ ha a

¹⁸⁵ Vö: Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés e) pont: Az Országgyűlés megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, az Országos Bírósági Hivatal elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét.

¹⁸⁶ Varga Zs. ugyan az érvét pont annak alátámasztására használja, hogy szerinte miért az Országgyűlés része az ombudsman. Tehát a kiindulópont egyezik, a következtetésünk eltér. VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 41.

¹⁸⁷ POKOL: *Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus*. 409–417.

¹⁸⁸ Lásd: KUKORELLI: *Alkotmánytan*. 273–276.

¹⁸⁹ A 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.) 11. §. Érdekes, hogy a korábbi Obtv. 8. §-a az Alkotmány és a törvények uralmáról beszél az ombudsman eljárásánál.

¹⁹⁰ Vö: Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 17. § (4) bekezdése szerint a számvevőszék esetenként ellenőrzést végez az Országgyűlés utasítására.

¹⁹¹ Vö: Alkotmány 20. § (5) bekezdésével.

¹⁹² Ajbtv. 8. § (1) bekezdés.

¹⁹³ Tisztségtől való megfosztással szűnhet meg az alapvető jogok biztosának a megbízatása, ha az alapvető jogok biztosa neki felróható okból kilencven napon túlmenően nem tesz eleget megbízatásából eredő kötelezettségeinek, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a

megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.¹⁹⁴ A korábbiakhoz hasonlóan az alapvető jogok biztosát és helyettesét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.¹⁹⁵ (írd és mondd, az egyetlen szabály közjogi rendszerünkben, amely az ombudsman parlamenti kapcsolatára utal: a már nem hatályos ombudsmani törvény (Obtv.) 2. § (1) bekezdésében olvasható, miszerint az Országgyűlés az alkotmányos jogok védelme érdekében – kizárólag neki felelős megbízottként – választja meg az országgyűlési biztost és általános helyettesét. De ez a szakasz – meglátásom szerint – ellentmond az Obtv. 8. §-nak, amely az „országgyűlési biztos jogállása” címszó alatt tartalmazza, hogy az ombudsman független, intézkedését kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozza meg.)

Az ombudsman függetlenségéről Varga Zs. ezt állítja: „a függetlenség követelménye miatt normatív megfogalmazást nyert törvényhozói akaraton kívül szóba sem kerülhet az ombudsman utasítása az eljárás megindításával, folytatásával vagy befejezésével kapcsolatban”.¹⁹⁶ Erre Somody is rámutat: az utasíthatóság tilalma a parlamenttel szemben is érvényesülő függetlenségi garancia. Ennek alapján kizárólag az ombudsman jogosult dönteni arról, hogy egy panasz a hatáskörébe tartozik-e, az ügyet kivizsgálja-e, erre vonatkozóan még a törvényhozás sem utasíthatja.¹⁹⁷

A függetlenség szimbolikájához tartozik egy helytelen joggyakorlat Magyarországon, amit a dolgozat bíráló tárgyává kíván tenni. A biztos tevékenységéről a vizsgálati hatásköre alá tartozóktól független szervnek – jellemzően a Parlamentnek – számol be.¹⁹⁸ Ugyanakkor – álláspontom szerint – a parlamenti beszámoló önmagában, hasonlóan a legfőbb ügyészhez vagy a miniszterelnök éves beszámolójához, nem teszi az ombudsmant a Parlament szervévé. Az ombudsman (adatvédelmi biztos és külön biztosok 2011-ig) gyakorlata szerint, ha vizsgálatuk eredménye valamilyen jogsértés feltárása, akkor erről beszámolnak a nyilvánosságnak. Ezen ügyeket az adatvédelmi ombudsman következetesen ajánlással zárta le, utalva arra, hogy a címzetteknek „melegen ajánlja” észrevételei megfontolását. De szimbolikus beszéd is ez, hiszen az ombudsman sokszor az Országgyűlésnek is ajánlja érveit megfontolását. Ez kifejezi, hogy az ombudsman és a Parlament egyenrangú partnerek; az ombudsman ajánlást tesz a Parlamentnek. Ezzel szemben az általános biztos – a mai napig – anélkül, hogy erre jogszabályi kötelezettsége lenne, rendszeresen úgynevezett Jelentést ír az Országgyűlésnek, azt a látszatot keltve, hogy az ombudsman jelentés tételére kötelezett a felettes szervnek. Álláspontom szerint szakszerűbb és a valós közjogi helyzetet jobban tükrözi az adatvédelmi ombudsman korábbi gyakorlata, tehát az Ajánlás joggyakorlata.

Varga Zs. megfogalmazásában „a függetlenség követelménye miatt a normatív megfogalmazást nyert törvényhozói akaraton kívül szóba sem kerülhet az ombudsman utasítása az eljárás megindításával, folytatásával vagy befejezésével kapcsolatban”.¹⁹⁹ Ezért az utasíthatóság tilalma az Országgyűléssel szemben is érvényesülő függetlenségi garancia. Ennek alapján kizárólag az ombudsman jogosult dönteni arról, hogy egy panasz a hatáskörébe tartozik-e, az ügyet kivizsgálja-e, erre vonatkozóan még a törvényhozás sem utasíthatja.

Összefoglalva, álláspontom, hogy nincs olyan jogi körülmény, amely okán az ombudsmant a Parlament szervének és nem önálló hatalmi tényezőnek kellene tekinteni!

vagyonnnyilatkozatban lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl. A tisztségtől való megfosztást az arra alapot adó okok vizsgálatát követően az összeférhetetlenségi bizottság indítványozhatja.

¹⁹⁴ Ajbt. 16. § d)–g) pontok.

¹⁹⁵ Ajbt. 14. § (1) bek.

¹⁹⁶ VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 40.

¹⁹⁷ SOMODY: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. 28.

¹⁹⁸ SOMODY: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. 28.

¹⁹⁹ VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 40.

Érdekesen alakul az ombudsman gazdasági függetlensége. Nincsenek jogszabályi korlátok az európai joggyakorlatban az ombudsman költségvetésére. Mindössze a *soft law* keretében találunk utalást arra, hogy az ombudsman gazdálkodására vonatkozó szabályoknak a „lehető lefüggetlenebbnek kell lennie”.²⁰⁰ Egyébként a gazdasági függetlenség hiányát azon szerzők is széles körben bírálják, akik a parlament szervének tartják a biztosokat. Nincsen európai gyakorlat az ombudsmani költségvetés minimumára és a törvényhozás általi csökkentésre, tehát ez a jövőben a többség döntésének lesz kitéve Magyarországon is. Egy ilyen nem kívánatos költségvetés-csökkentés az európai fórumokon nehezen támadható meg, a magyar Alkotmánybíróság előtti jogérvényesítés útja pedig az lehet, ha a panaszos bizonyítja, hogy egyéni jogséremlme és az ombudsman költségvetése összefüggnek.

Álláspontom tehát, hogy hasonlóan a legfőbb ügyész közjogi helyzetéhez, az ombudsman is független az Országgyűléstől. Mivel jogállásában – véleményem szerint – az ombudsman osztja a legfőbb ügyész státuszát (és ezen a logikán haladva az ÁSZ státuszát),²⁰¹ érdemes szemügyre venni az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) AB határozatát. Eszerint

a legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek. A legfőbb ügyész ezért sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú, egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására. A legfőbb ügyész politikai felelősségének a hiánya nem érinti az Országgyűlés irányában fennálló közjogi, alkotmányjogi felelősségét, amely magában foglalja: (...) az általános beszámolási kötelezettségét, az Országgyűlés bizottságai előtti meghallgatáson való megjelenési, valamint a bizottság előtti válaszadási kötelezettségét, továbbá azt az alkotmányos kötelezettségét is, hogy a hozzá intézett interpellációkra és kérdésekre köteles választ adni. Az interpelláció és kérdés kapcsán (...) kizárólag magyarázatadásra és felvilágosításra köteles.

Kérdés tehát, hogy milyen szempontok szerint tekintjük azonos alkotmányos státusz mellett az ügyészséget függetlennek, az ombudsmani intézményt pedig a Parlament szervének?

Végezetül szeretném hangsúlyozni, hogy jelen dolgozat állítása, hogy az ombudsman önálló közjogi szereplő és a Parlamenttel szemben is független kisebbségi vélemény a magyar és nemzetközi szakirodalomban, ha álláspontom nem is teljesen egyedülálló. A nemzetközi szakirodalomban fellelhető nézetek szerint „az ombudsman intézménye valóban erősítheti a végrehajtó hatalom fölötti parlamenti ellenőrzést és elősegítheti, hogy annak tevékenysége átláthatóbb és számonkérhetőbb legyen”.²⁰²

A hazai szakirodalomban a disszertációban foglalt álláspontot osztja Farkas Gergely, Kurunczi Gábor, Petrétei József és Sziklay Júlia. Ellenkező állásponton van Csink Lóránt, Juhász Zoltán, Kukorelli István és Varga Zs. András. Érdekes, hogy Pokol Béla is osztja álláspontomat, csak ellenkező előjellel, Pokol bírálja, hogy ténylegesen is független az ombudsman, ahelyett, hogy az országgyűlés szerve lenne.²⁰³

²⁰⁰ Vö: *Európa Tanács Kézikönyve*, Principles of Administrative Law. 35.

²⁰¹ Akit szintén az Országgyűlés választ 9 évre. Vö: Alaptörvény 29. cikk (4) bekezdés.

²⁰² DINS DALE, Jane: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. 27.

²⁰³ Lásd: FARKAS Gergely: Jogállami háború több fronton – az országgyűlési biztos viszonya az Országgyűléshez és az Alkotmánybírósághoz. In *Tíz éves a magyar Ombudsmentörvény*. KURUNCZI Gábor: Az ombudsmani rendszer átalakulása és hatásai az alapjogvédelem területén. In BERKES Lilla – CSINK Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása*. Pázmány Press, 2015. PETRÉTEI: *Magyarország alkotmányjoga*. II. 236. SZIKLAY Júlia: Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Ellenkező álláspontra lásd: CSINK: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. JUHÁSZ Zoltán: *Az ombudsman típusú intézmények és a civil kontroll lehetséges szerepe a bírói hatalom számonkérhetőségének megteremtésében*. ELTE Doktori értekezés. https://www.ajk.elte.hu/file/DI_Tezisek_Juhasz_Zoltan.pdf. KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris.

Összegezve tehát az eddigieket, reményeim szerint kellő mélységben érveltem amellett, hogy a hatalommegosztás rendszerében az (adatvédelmi) ombudsman független jogállású alkotmányvédő szerv, amely eljárásában az Alkotmánynak/Alaptörvénynek és a törvényeknek van alávetve, politikai befolyástól mentes, a Parlament által választott közjogi méltóság, akinek függetlenségét egy sor szabály garantálja.

Ezek után vizsgálnunk kell, hogy az ombudsmannak vannak-e jogosítványai a többi hatalmi ág ellenőrzésére. Egyértelmű, hogy az állam önkorlátozásában kiemelt szerepe van a kormányzat féken tartásának, amelyet maga a (mindenkori) többségi kormányzat vállal magára azzal, hogy bizonyos „alkotmányozó pillanatokban” (A kifejezést Bruce Ackermantól kölcsönöztem)²⁰⁴ elkötelezi magát demokratikus intézmények létrehozása mellett, mint amilyen az ombudsman vagy az alkotmánybíróság. Azonban, egy olyan kormányzat, amelynek félnivalója nincsen, igyekszik ezen jogosítványt a lehető legszélesebben értelmezni és az alapjog/alkotmányvédelmet a többi hatalmi ág felett is gyakorolni. Másként: a demokrácia fokmérője ezen kontroll szélessége vagy szűkösége. Amennyiben az ombudsman a hatalommegosztás önálló szereplője, szükséges, hogy a parlament feletti kontrollt is gyakorolja.²⁰⁵

A gondot az jelenti, hogy az Alkotmánybíróság 2001-es állásfoglalásában úgy határozott, hogy az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja a Parlament működését. A Testület 7/2001. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy

az Alkotmány (...) állami szervek feladatkörét a hatalommegosztás alkotmányos követelményének szem előtt tartásával határozza meg. A hatalommegosztás a közhatalmat gyakorló szervek feladatköreinek szétválasztását, ugyanakkor a közöttük fennálló kapcsolat rögzítését jelenti. (...) Az alkotmányos szervek működésének kiszámíthatósága, a feladat- és hatásköri összeütközések kiküszöbölése alkotmányos érdek. (...) Az országgyűlési biztosok az Országgyűlés szervei. Hatáskörük az Országgyűlés közhatalmi tevékenysége vizsgálatára, így az Országgyűlés által alkotott normák felülvizsgálatára nem terjedhet ki.

A 7/2001. (III. 14.) AB határozatot több szakmai kritika érte, ebből kiemelkedik Halmai Gábor érvelése. Álláspontja szerint az alkotmánybíráknak ez a döntése számottevően csorbította az ombudsmanok jogkörét, és ezzel meggyengítette azt az alapjogvédelmi intézményrendszert, amelynek maguk is részét képezik. Halmai Gábor ez utóbbi megállapítása megerősítést nyert a dolgozat érvelésében is.²⁰⁶ Halmai szerint logikai alapon abból az állításból, hogy az ombudsmanok „az Országgyűlés szervei”, sem az nem következik, hogy a biztosok hatásköre ne terjedhetne ki a parlament definiálatlan tartalmú közhatalmi tevékenységének vizsgálatára, de végképp nem következik a normakontroll kizártsága, ami valóban korlátozza az ombudsmanok jogkörének. Az olyan alkotmányos intézmények, mint például az Állami Számvevőszék vagy maga az Alkotmánybíróság, amelyek szintén képviselők általi választás nyomán jönnek létre – tehát az alkotmánybírák

1999. 274.; VARGA Zs. András: Az Országgyűlés független szervei. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 2014. 299–314. VARGA Zs.: *Ombudsman, ügyész...* 129.

²⁰⁴ Ackerman érvelésében az alkotmány nem a pozitív normaszöveg, de nem is az, amit az alkotmánybíróság levon következtetést a szöveg értelmezéséből, hanem pontosan azok az alkotmányos elvek, amelyekben „alkotmányos pillanatokban” megállapodik a nemzet egésze. ACKERMAN: *We the People...*

²⁰⁵ Azzal a megállapítással, hogy az ombudsman, mint kifejtettük, nem hoz kötelező tartalmú döntést a parlamentre.

²⁰⁶ Sajnálatos módon nem zárható ki az sem, fogalmaz Halmai, hogy az alkotmánybírák saját alkotmányvédelmi monopóliumukat igyekeztek védelmezni az ombudsmanok alapjogvédelmi tevékenységével szemben. HALMAI Gábor: *Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Fundamentum*, (2001) 2.

önkényes szóhasználata szerint akár lehetnének ugyancsak „az Országgyűlés szervei” –, nyilvánvalóan vizsgálhatják a parlament közhatalmi tevékenységét, sőt éppenséggel ez a legfontosabb funkciójuk. Ugyanakkor közülük az Alkotmánybíróság hatalma kiterjed az országgyűlési normák kontrolljára, a Számvevőszéké pedig nem. Halmai rámutat, hogy nincs akadálya, hogy – az ekkori terminológia szerint: a parlamenti biztosok – egyszerre „az Országgyűlés szervei” (már ha egyáltalán van értelme ennek a kategóriának) és közhatalmi tevékenységének ellenőrzői – legalábbis egyetlen fontos szempontból, az alkotmányos jogok védelme szempontjából – miként az Alkotmánybíróság is.

A 7/2001. (III. 14.) AB határozat eddig ismert kritikáját három ponton egészíteném ki, illetve tennék új megállapítást. Először is, önálló hatalmi tényezőnek tekintem az ombudsmanokat – miként az Alkotmánybíróságot is – a hatalommegosztás rendszerében, az alapjogi jogértelmezés monopóliumán csak az Alkotmánybírósággal és a rendes bíróságokkal kell osztozkodnia az ombudsmannak. Semmilyen törvényi alapja nincs annak, hogy az ombudsmanokat az Alaptörvény vagy korábban az Alkotmány alapján az Országgyűlés szervének tekintsük. Ezt a kérdést már részletesen érintettem az előző pont alatt, Halmai tanulmányában viszont *expressis verbis* nem állítja, hogy a hatalommegosztás elméletében tévedett az Alkotmánybíróság, holott ennek végiggondolására tanulmánya kiváló lehetőséget adott volna. Ez tehát (az ombudsman önálló hatalmi tényező) a dolgozat állítása, ami nem következik Halmai állításából. Halmai elmulaszt egy további következtetést is levonni: az Alkotmánybíróság államszervezeti kérdésekben foglalt állást. Ha az ombudsmanok nem a Parlament „szervei”, akkor ezzel ellentétes következtetése az Alkotmánybíróságnak minimum magyarázatra szorul: ha az Alkotmánybíróság a saját jogán államszervezeti kérdéseket értelmez (vagy átértelmez), anélkül, hogy egyszer is utalna az Alkotmány normaszövegére – amely, határozott álláspontom szerint nem támasztja alá az AB érvelését –, az hatásköri aktivizmus. Ez pedig komoly vád az Alkotmánybíróság határozata ellen. Érthetetlen, hogy bírálatában miért hagyta Halmai ezt az érvet figyelmen kívül. Sportnyelven szólva ez „magas labda” volt a Bíróság érvelése ellen, amely egy alkotmányos szerv hatáskörének megkurtítását hatásköri aktivizmussal akarta elérni. Ráadásul az ügy „fonákja”, hogy a vizsgált AB határozat egyik fő indítványozója Pokol Béla jogtudós volt, későbbi alkotmánybíró,²⁰⁷ és Pokol munkásságának lényeges eleme az Alkotmánybíróság aktivizmusának a bírálata. Harmadszorra pedig, fel kell hívni a figyelmet az adatvédelmi ombudsman jogállására, aki hatáskörében továbbra is vizsgálhatja a másik két hatalmi ágat, tehát a bíróságokat és az Országgyűlést is. Ugyanis a hatalommegosztás rendszerében az adatvédelmi biztos osztozik az általános ombudsman sorsán, sem több sem kevesebb „nem jár neki”. Egyenlőek. Ha az adatvédelmi ombudsman a törvényhozás kontrollját is ellátja (a későbbi fejezetekben részletesen elemzem azokat a jogeseteket, ahol az adatvédelmi ombudsman az Országgyűlést vizsgálta), akkor ugyanez a jogosítvány jár közjogi kérdésekben az általános biztosnak is. Különben az Alkotmánybíróságnak bizonyítani kellett volna, hogy eltérő közjogi helyzetű szervekről van szó, – ami álláspontom szerint lehetetlen lenne. Az adatvédelmi ombudsman ugyanis Janus-arcú intézmény. Egyrészt jellemzi a közhatalmat gyakorlók feletti alkotmányoskontroll-szerep, amely az állam átláthatóságán, az állami adatkezelések törvényes

²⁰⁷ Halmai Gábor több cikkében bírálta, hogy Pokol Béla jogtudós, jelenleg az Alkotmánybíróság tagja, korábban (1998–2002) a Független Kisgazdapárt (FKgP) politikusa az Országgyűlésben és azon kívül is ellenezte az alapjogi intézmények széles hatáskörét. Lásd HALMAI: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Lj.10; HALMAI Gábor: A négyeszőg háromszögesítése. Az alkotmánybíráskodásról – Pokol Béla „A magyar parlamentarizmus” c. cikkéhez. *Társadalmi Szemle*, (1993) (48)11., 50–55.

visszaszorításán alapul,²⁰⁸ másrészt felhatalmazása van a piac, a magáncégek és magánszemélyek feletti adatkezelések törvényességét ellenőrizni.²⁰⁹ Ahogy az első adatvédelmi biztos, Majtényi László fogalmaz: az információs jogok a jogállami forradalmunk legfontosabb vívmányai közé tartoznak (...) Ez volt „a”, vagy legalábbis az „egyik” tengely, melyen átfordult itt a világ. A pártállam információs filozófiáját kellett ellenkezőjére változtatni: átláthatatlan állam – átlátható állampolgár vs. átlátható állam – átláthatatlan állampolgár.²¹⁰

Halmai is észleli az adatvédelmi ombudsman sajátos hatáskörét, ezt „paradoxonnak” nevezi, de nem jut el arra a következtetésre, hogy a különbségtétel alkotmányellenes. Az ő érvelésében „az adatvédelmi biztos jogkörét ugyanis nem korlátozza a hatóság fogalmi körének szűkítése, hiszen az Avtv. nemcsak az Obtv. szerinti hatóságok, hanem minden adatkezelő, így természetesen az Országgyűlés ellenőrzésére is feljogosítja”.²¹¹

Tételmondatom, hogy amikor az adatvédelmi ombudsman a közhatalommal szemben lép fel, akkor ombudsmanként ugyanúgy a hatalommegosztás részese, mint az általános ombudsman. Egy ponton jellemzően mindketten továbbra is gyakorolhattak normakontrollt a törvényhozás felett (a vizsgált időszakban, 1995–2011 között), amikor az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezik jogszabály alkotmányellenességére hivatkozva.²¹² A 2011-es alkotmányos változások után pedig lényeginek mondható az ombudsman jogalkotás feletti kontrolljának ez a típusa, mert az *actio popularis* megszűnésével az ombudsman azon kevés közjogi szereplő egyike, aki továbbra is az Alkotmánybírósághoz fordulhat.²¹³

Összefoglalva mondandómat az ombudsmanok és a hatalommegosztás fejezet kapcsán, álláspontom szerint a magyar közjogi rendszerben az ombudsmanok a hatalommegosztás fontos tényezői, az alapjogi rendszer alkotmányos pillérei.²¹⁴ Álláspontom szerint tehát az ombudsman meghatározható a hatalommegosztásban betöltött szerepe és az alkotmányvédelmi/alapjogvédelmi funkciója alapján.²¹⁵ Azon modellekkel, amelyek az ombudsman fogalmába nem értik bele a hatalommegosztásban elfoglalt helyét, mert az ombudsmant vásárlói panaszbizottságnak, sajtóombudsmannak, egyéb panaszbizottságnak tekintik (például vállalaton belüli panaszszervnek értelmezik), nem foglalkozom,²¹⁶ mert vállalt témám az adatvédelmi ombudsman alapjog-értelmezésének a feltárása, ez pedig – minimum feltételezi – az alkotmánnyal kapcsolatos *prima facie* viszonyt. Egyetértek Majtényi László megjegyzésével: „ahogy az lenni szokott, az ombud név kezd viszonylagosan függetlenedni az eredeti tartalomtól. A szót a nemzetközi fogalomhasználat, miközben egyre

²⁰⁸ Lásd: Az adatvédelmi Biztos Beszámolója, 1999. Bevezető. *Magyar Közlöny*, 2000/88/2. Letöltés: <http://naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamoloja-1999.PDF>

²⁰⁹ Sólyom László az adatvédelmi ombudsman magánszférát vizsgáló jellegét összehasonlítja az általános ombudsman „hatóságokat” vizsgáló jellegével. Lásd: SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”.

²¹⁰ MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok*. Complex, 2006. 17.

²¹¹ HALMAI: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium.

²¹² A 2011-es alkotmányos változások után a NAIH-ot már nem illeti meg ilyen jogosítvány.

²¹³ Abtv. 24. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. (2) Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

²¹⁴ Lásd Kukorelli István. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 17.

²¹⁵ Az alkotmányvédelem kizárólag eljárásokon keresztül valósul meg, ez jogvédelmi sajátosság.

²¹⁶ Mint ahogy azzal sem foglalkozunk, hogy általában az ombudsmanológia külön tudományág-e, vagy éppen arról van szó, hogy történetiségében teljesen különböző panaszszervek között szeretnénk hasonlóságot találni.

inkább népszerűsíti, egyúttal lényegtelenül is, amikor olyan intézmények megnevezésére is használja, amelyeknek közvetett kapcsolatuk sincs a főhatalommal.”²¹⁷

Az ombudsmanok és külön az adatvédelmi biztos alapjogfejlesztő szerepe csak az eljárásaikon keresztül nyilvánul meg, ezért a következő részben ezzel az aspektussal szeretnénk részletesen foglalkozni.

A dolgozat I. Részében eddig külön fejezetben foglalkoztam az adatvédelmi biztos intézménytörténeti és jogtörténeti előzményeivel, illetve az ombudsman hatalommegosztásban elfoglalt helyével. Az I. Rész utolsó fejezetben mielőtt rátérnénk az ombudsmanok függetlenségének a vizsgálatára az uniós jogban, szót kell ejteni az ombudsmanok közjogi helyzetének a változásáról. Amennyiben a jövőben – egy képzeletbeli és nem kívánatos – Alaptörvény-módosítás okán az ombudsman és helyettesei az adatvédelmi ombudsmanhoz hasonlóan elvesztik a Parlament általi megválasztásukat, és ún. autonóm közigazgatási szervvé lényegülnek át, az – mint látni fogjuk a következő fejezetben – nem ütközik az európai jogba. Másként fogalmazva, egy ilyen változtatás a magyar Alkotmánybíróság előtt megtámadható ugyan – ha és amennyiben az érintett bizonyítja, hogy a jogsérelem és az ombudsmani függetlenség között összefüggés van – de álláspontom szerint, jogorvoslatért sem az Európai Unió Bíróságához, sem az Emberi Jogok Európai Bíróságához nem fordulhat.

²¹⁷ MAJTÉNYI: *Ombudsmann...* 21. Ezzel ellentétes állásponton van Somody Bernadette. Somody rámutat arra, hogy a haladási irány – szemben a hatvanas, hetvenes, nyolcvanas évekkel – a „legtágabb értelemben vett ombudsmanfogalom” felé halad. SOMODY: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. 22. Somody ezen véleménye többek között Linda C. Reifre támaszkodik. REIF: *The Ombudsman, Good Governance...* 26–28.

III. Fejezet:

Az ombudsman, az adatvédelmi hatóság és a független jogállású szervek megítélése az uniós jogban, az EUB joggyakorlata, különös tekintettel az adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnésére

Tekintettel arra, hogy a magyar adatvédelmi ombudsman intézményének végét jelentő alkotmányos változásokkal összefüggésben az EU Bizottsága kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen az adatvédelmi hatóság függetlenségének megsértése miatt, fontos számbavenni külön az ombudsman intézményére, az adatvédelmi biztosra (adatvédelmi hatóságra) és a független jogállású ellenőrző szervekre vonatkozó európai joganyagot.

A nemzetközi környezet elemzésekor visszaemlékezünk, hogy az ombudsmani intézmények pioníriái, a skandináv ombudsmanok még a nagy nemzetközi emberi jogi kodifikációk előtt jöttek létre. A II. világháború után az ENSZ, az Európa Tanács, valamint az európai – illetve más regionális – együttműködések jogi-politikai intézményrendszerei a klasszikus közigazgatási felülvizsgálati profilt lassan átalakították emberi jogi, alapjogi jellegűvé. Szabó – Lux – Sziklay helyesen mutatnak rá, hogy a nemzetközi bíróságok mellett megjelentek a nem bírói jogérvényesítés állampolgári szerveiként az EU és az Európa Tanács ombudsmanjai is. Az egyes nemzetállamok ombudsmanjai világ- és regionális szervezetekbe tömörülve hozták létre nemzetek feletti hálózataikat, és manapság az ezekben való részvétel fontos elemét jelentik mindennapi munkájuknak.²¹⁸

„A nemzetközi emberi jogi hálónak ma már az ombudsmanok részét képezik”,²¹⁹ és ennek a folyamatnak Magyarország is részese. Szupranacionális szinten mindenképpen elkülöníthetők az ENSZ emberi jogi instrumentumai, az Európa Tanács és szervei ombudsmanokkal kapcsolatos dokumentumai, az Európa Tanáccsal összefüggésben pedig a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. Ezen túl pedig, Magyarország mint az EU teljes jogú tagja, részese az EU valamennyi intézménye (témánk szempontjából kiemelkedő Európai Alapjogi Ügynökség) munkájának, és kötelező Magyarországra az luxemburgi székhelyű Európai Unió Bíróságának valamennyi ítélete.

Felmerül a kérdés, milyen kritériumok szerint ítéljük meg egy alkotmányos szerv (példának okáért a magyar közjogi rendszerben az Alapvető Jogok Biztosának) vagy egy autonóm közigazgatási szervnek (például a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak, NAIH) a függetlenségét? Ennek jelentőségét – mint igyekeztem rámutatni – az adja, hogy a magyar közjogi helyzet változásai okán 2011-ben megszűnt az adatvédelmi ombudsmani tisztség Magyarországon. Az EU adatvédelmi irányelvének érvényre juttatását,²²⁰ a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát a NAIH²²¹, egy (autonóm jogállású) közigazgatási szerv látja el, amelynek vezetőjét az államfő javaslatára a miniszterelnök nevezi ki kilenc évre.

²¹⁸ SZABÓ Máté – LUX Ágnes – SZIKLAY Júlia: Az állampolgári jogok országgyűlési biztos munkájának nemzetközi környezete – különös tekintettel a gyermeki jogokra. In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68.

²¹⁹ Más kérdés, hogy sokszor jogi kötőerő nélkül. Hiszen maguk a nemzetközi jogi dokumentumok sokszor nem kikényszeríthetőek, és ez igaz az ombudsman eljárására.

²²⁰ 95/46/EC Irányelv, illetve az ezt felváltó, 2018. május 25-től hatályos Általános Adatvédelmi Rendelet.

²²¹ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH).

A precíz meghatározást nehezíti, hogy egyetlen nemzetközi dokumentumnak sem sikerült pontosan definiálni a függetlenség fogalmát. Nemzeti emberi jogi intézmények²²² esetén a már korábban röviden említett és később részletesen vizsgálandó „Párizsi Alapelveket”²²³ érdemes kiemelni. Az alapelvek a kormányzattól való függetlenséget hangsúlyozzák, kiemelve (még egyszer, utalva a fenti megállapításainkra) a szervezet mandátum-szerzésének – tehát a kinevezésnek – átlátható rendszerét, a szervezeti önállóságot és a gazdasági függetlenséget. Az alapelvek azonban vállaltan az intézmények általános minimumrendszerét határozzák meg és nem törekszenek a „teljes felsorolásra”.

Az ombudsman függetlenségét az ENSZ dokumentumok, az Európa Tanács és annak szervei, (különösen a Velencei Bizottság)²²⁴ vizsgálta. A független jogállású (jogvédő, de más profilú szervek is) függetlenségét az Európai Unió szervei is vizsgálták, beleértve az Európai Unió bíróságának esetjogát. Kifejezetten az adatvédelmi biztos függetlenségét korábban 95/46/EC Irányelv,²²⁵ illetve az ezt felváltó, 2018 májusától hatályos Általános Adatvédelmi Rendelet, az Európai Unió Bírósága (EUB) esetjoga, illetve a Velencei Bizottság és az Európai Alapjogi Ügynökség állásfoglalásai értelmezik.

Regionális szinten a független ellenőrző hatóságok „függetlenségének” kritériumrendszerét az EU közösségi joganyaga sem határozza meg: sem az Európai Bíróság, sem a közösségi joggyakorlat nem tudott átfogó meghatározást adni.²²⁶ (Az Európai Unió joganyagában az EU szervei esetén több utalást is találunk azok függetlenségére, anélkül, hogy *pontosan meghatároznánk, hogy mit értünk függetlenség alatt*. Például, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról szóló 168/2007/EK tanácsi rendelet 16. cikkének (1) bekezdése szerint az ügynökség feladatait teljes függetlenségben végzi. Példaként említhetők az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete 44. cikkének (1) és (2) bekezdései, miszerint az Európai Adatvédelmi Biztos feladatkörének ellátása során teljesen függetlenül jár el, a biztos feladatkörének ellátása során senkitől nem kérhet és nem fogadhat el utasítást. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés [Továbbiakban EUMSZ] több intézmény és több közjogi tisztségviselő esetén tartalmaz kifejezett szabályozást a függetlenségre. Az EUMSZ 228. cikk (3) bekezdése szerint feladatainak ellátása során az európai ombudsman teljes mértékben független. E feladatok ellátása során nem kérhet vagy fogadhat el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől. Az EUMSZ 245. cikke értelmében a Bizottság tagjai tartózkodnak a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől, a tagállamok tiszteletben tartják a függetlenségüket, és nem kísérlik meg befolyásolásukat feladatuk ellátása során. (Meg kell jegyezni, hogy a korábbi EK szerződés 213. cikk (2) bekezdése így rendelkezett: a Bizottság tagjai feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és a Közösség általános érdekében járnak el). Az EUMSZ 253. cikke értelmében a Bíróság bíráit és főtanácsnokait olyan személyek közül választják ki, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség. Az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdése szerint az Európai Központi Bank jogi személy, hatásköreinek gyakorlásában és saját pénzügyei kezelésének tekintetében függetlenséget élvez, az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok kormányai tiszteletben tartják ezt a függetlenséget. A Szerződés 286 cikk (3)

²²² National institutions for the promotion and protection of human rights.

²²³ Lásd: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

²²⁴ Hivatalos nevén: European Commission for Democracy through Law (Európai Bizottság a Demokrácia Érvényesítésére a Jog Eszközeivel). Európa Tanács Parlamenti Ellenőrző Bizottságának tanácsadó testülete. A Velencei Bizottság ajánlásai nem kötelezőek a nemzetközi jog szerint, de a tagállamok általában követik azokat.

²²⁵ Azért érdemes hangsúlyozni a 95/46/EC Irányelvet, mert az adatvédelmi ombudsman tisztségének megszűnésekor ez a jogszabály hatályos, tehát ítéletét az EUB még erre a jogszabályra alapította.

²²⁶ Lásd: FORGÁCS NÓRA: A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai és fogalmi bizonytalansága a magyar alkotmányos gyakorlatban és az európai joggyakorlatban. *Európai Jog*, (2015) 2.

bekezdése értelmében a Számvevőszék tagjai feladataik ellátása során nem kérhetnek és fogadhatnak el utasításokat kormányoktól vagy más szervektől. Az EUMSZ 300. cikk (4) bekezdése szerint a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, illetve a Régiók Bizottságának a tagjai nem utasíthatók, feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Unió általános érdekében járnak el. De a függetlenség meghatározására az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésen kívül is találunk példákat.²²⁷ Az Európai Csaláselleni Hivatal (a továbbiakban: OLAF) létrehozásáról az 1999. április 28- i 1999/352/EK EU Bizottság határozata rendelkezett. A 1999/352/EK határozat 3. cikkének rendelkezései szerint az OLAF „vizsgálati hatásköreit teljes függetlenséggel gyakorolja. A[z OLAF] igazgatója a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatosan sem a Bizottságtól, sem a kormányoktól, sem pedig az intézményektől, szervektől nem kérhet, és nem fogadhat el utasításokat.” De megemlíthetjük az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének (2) bekezdését is, mely szerint a tagállamok biztosítják a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét.²²⁸ A „függetlenség” kifejezés a közösségi *soft law*-ban is megjelenik. [Példaként említhető a *soft law*-ra az Európai Parlament által 2001. szeptember 10-én jóváhagyott, a helyes hivatali magatartás európai kódexe 8. cikk (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a tisztviselő pártatlan és független.]²²⁹

Tény, hogy számos európai országban a független hatósági pozíció több-kevesebb összefonódást mutat a közigazgatás szerveivel. „A magukat ombudsmannak nevező, és az egyéb kritériumoknak megfelelő személyek vagy intézmények között többségben vannak a nem-parlamentiek, az (ágazati) szakombudsmanok között éppen a nem parlamenti választás a jellemző forma”.²³⁰ Különösen szűkebb vizsgálódási területünk, az adatvédelem területén heterogén a kép. Jóri András érvelésében: az európai adatvédelmi biztosok – kevés kivétellel – kezdettől nem ombudsmanként működnek (ezt bevett elnevezésük: „data protection/information commissioner”, „Datenschutzbeauftragte” stb.) is tükrözi.²³¹ Hogy néhány konkrét példát említsünk, az osztrák adatvédelmi hatóság a kormányzati közigazgatás része; de sok országban az adatvédelmi hatóságot közvetlenül a kormány, vagy valamelyik miniszter nevezi ki (ilyen Írország vagy Luxemburg) és jelenleg Magyarországon is a miniszterelnöktől függ a hatóság elnökének a nominálása.²³² Az adatvédelem területén két különböző európai út ismert, az egyik az alapjogok felől közelít, és tipikusan ombudsman – típusú jogvédelemben gondolkodik, a másik az adatok szabad áramlása felől közelít, és hisz a

²²⁷ Lásd: FORGÁCS: A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai...

²²⁸ Hasonlóan, a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 756/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikke megköveteli, hogy a piacfelügyelő hatóságok teljes függetlenséggel végezzék feladataikat.

²²⁹ A helyes hivatali magatartás európai kódexe megtalálható a <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces> oldalon.

²³⁰ VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 40.

²³¹ JÓRI: Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről. „A magyar adatvédelmi biztos tevékenysége is igen korlátozottan írható le (a kezdetektől!) az ombudsmanirodalom szokásos kategóriáival és problémáival („maladministration”, alkotmányos visszasság, „hatóság” fogalma stb.), mivel ezek az adatvédelmi biztos működés szempontjából többnyire irrelevánsak.” JÓRI: Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről.

²³² A Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. [Infotv.40. § (1) bekezdése].

hatósági típusú jogvédelemben, olyan független hatóság által, amely mandátuma megfelel a 95/46/EK irányelvnek, illetve a 2018 májusától hatályos Adatvédelmi Rendeletnek.²³³

1. ENSZ, Nemzeti Emberi Jogi Intézmények (*National Human Rights Institution – NHRI*)

Az ENSZ égisze alatt folyamatosan bővül a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények (*National Human Rights Institution – NHRI*) katalógusa. Az ENSZ igen korán felismerte és sürgette²³⁴ olyan helyi (regionális) emberi jogi szervezetek, csoportosulások vagy bizottságok felállítását, amelyek együtt tudnak működni az ENSZ Emberi Jogok Bizottságával valamilyen közös jogvédelem érdekében.²³⁵

A nemzeti emberi jogi intézmények alapidokumentumai az ENSZ alapidokumentumaiból táplálkoznak, az ENSZ Alapokmányának emberi jogi rendelkezései mellett az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából, a két emberi jogi egyezségokmányból, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának fakultatív jegyzőkönyveiből.²³⁶

Szabó – Lux – Sziklay is hangsúlyozzák, hogy jelentős előrelépést hozott az intézmény történetében 1991. Párizsban ekkor szervezték meg az első, kifejezetten az emberi jogok védelemre és elősegítésére szakosodott intézmények létrehozását célzó munkaértekezletet, amely kidolgozta az ún. Párizsi Alapelvek kritériumrendszerét.²³⁷ A Párizsi Alapelveket az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága közvetítésével 1993 decemberében az ENSZ Közgyűlése is elfogadta (General Assembly Resolution 48/134. 20 December, 1993). „A Párizsi Alapelvek érdemben határozzák meg a nemzeti emberi jogi intézmények működésének struktúráját, a független, egyúttal a plurális működés garanciáit, a legfontosabb hatásköri és felelősségi szabályokat”.²³⁸ Témánk szempontjából – az adatvédelmi ombudsmant vizsgálva – fontos kiemelni, hogy egyes területekre szakosodott jogvédő intézmények (például szakombudsmanok) önmagukban nem kerülhetnek be ebbe a körbe, ugyanakkor csoportosan, más hazai intézménnyel összefogva már igen.²³⁹ Szabó rámutat, hogy „a legfontosabb garanciális elem az intézmény függetlensége. A függetlenség számonkérhető nemcsak az intézmény vezetőjének/vezető testületének jelölési és megválasztási folyamatán, hanem a szakértői stáb számára biztonságot jelentő foglalkoztatási háttér-szabályokon is.” A függetlenség másik fontos garanciája, a Párizsi Alapelvek szerint, hogy „a nemzeti emberi jogi intézmény (...) eljárásának alapjául szolgáló jogszabály nem

²³³ Jóri András alapvetően megkülönbözteti az ombudsman típusú jogvédelmet és a hatósági típusú jogvédelmet. Lásd: JÓRI András: Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/34. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_34_Jori.pdf.

²³⁴ 1949-től, elsősorban az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa.

²³⁵ Lásd: SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

²³⁶ Lásd: BUERGENTHAL, Thomas: *Nemzetközi emberi jogok*. Helikon, Budapest, 2001. 34–35.

²³⁷ Lásd: SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

²³⁸ SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

²³⁹ Lásd: SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

változtatható, módosítható ‘könnyen’ a regnáló hatalom kénye-kedve szerint”.²⁴⁰ Megjegyezzük, hogy a magyar alkotmányos átalakulás bírálói 2010 után kiemelik, hogy az Alkotmánybíróság, az ombudsmanok és a közjogi rendszer más fontos szereplői hatáskörei jelentősen módosultak előzetes hatástanulmányok, illetve valós alkotmányos konszenzus nélkül. Ezt – mint látni fogjuk ebben a fejezetben az adatvédelmi ombudsman megszűnése kapcsán, a kormányzati többség sem vitatja, de úgy véli, hogy a demokrácia többségi elvével ezen változások összeegyeztethetőek.

Szabó – Lux – Sziklay hangsúlyozzák, hogy a Párizsi Alapelvek szerint a legfontosabb NHRI feladatok a következők: az emberi jogi tanácsadás vagy konzultáció akár hivatalból, saját kezdeményezésre, vagy a kormány, a parlament, az állami szerv felkérése alapján; bármely emberi jogi témában állásfoglalások, ajánlások, jelentések készítése és ezek nyilvánosság elé tárása; nemzetközi jogi egyezmények ratifikációjának ajánlása vagy elősegítése; nemzetközi emberi jogi szerződésekkel összefüggésben a hazai jogrend harmonizálása, a hatékony implementáció elősegítése; továbbá fontos feladata az ombudsmanszerű intézményeknek a közreműködés és együttműködés az ENSZ emberi jogi jelentéseinek összeállításában; együttműködés az ENSZ-szel és egyéb nemzetközi vagy hazai emberi jogi szervezettel; emberi jogi oktatás, kutatás; a társadalom figyelmének felhívása emberi jogi (főleg diszkriminációs) témákra, jogsértésekre.

Szabó – Lux – Sziklay rámutatnak (helyesen), hogy a Párizsi Alapelvek nem határozzák meg, hogy milyen intézménytípusnak kell ellátnia az emberi jogi védelmet, így rendkívül színes jogvédő mechanizmusok alakulnak ki, ahol az ombudsman csak egyik lehetséges modell. Előfordulnak emberi jogi bizottságok (például a francia *Commission nationale consultative des droits de l'homme* – Francia Emberi Jogi Bizottság), amely testületi formában működik, több mint száz taggal, akik között megtalálhatók civil szervezetek, a tudomány képviselői és vallási közösségek is. A francia bizottság egyéni panaszokkal nem foglalkozik. A francia mintát követik a francia gyarmatbirodalom több országában, elsősorban az afrikai kontinensen. Más rendszerű az angolszász országokban kialakult bizottsági rendszer, erős igazságszolgáltatási profillal,²⁴¹ míg Észak-Európában sok helyen (Norvégiában, Dániában) intézetek működnek, erős kutatási profillal (ide sorolható Németország is).

2. Európa Tanács

„Az Európa Tanács megalakulása óta feladatának tekinti az európai emberi jogi rezsimek hatékony kiépítését”.²⁴² Mint ismeretes, az Európa Tanács (ET) Strasbourgban, 1949. augusztus 10-én, tizenkét tagállam részvételével jött létre. Mára negyvenhét tagja van. A Tanács fontos tartóoszlopa az európai jogvédő mechanizmusnak, egyik legfontosabb eredménye az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1950-es elfogadása volt.²⁴³ Az ET

²⁴⁰ SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

²⁴¹ Az ombudsmani és az igazságszolgáltatási hatásköröket együttesen alkalmazó megoldást vegyíti Ghána, Mexikó, Mongólia vagy Tanzánia. Lásd: SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

²⁴² SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

²⁴³ <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/>

vállalt célja²⁴⁴ az emberi jogok, a demokrácia és a jogállam kiépítése²⁴⁵ a kontinentális Európában és az európai kultúra terjesztése.²⁴⁶ Az Európa Tanács Közgyűlése már 1975-ben Ajánlást²⁴⁷ adott ki, amelyben a tagállamokat felkéri, hogy amennyiben nem rendelkeznek ombudsmannal vagy parlamenti biztosi intézménnyel, akkor fontolják meg ezek létrehozását. Az Ajánlás elismeri, hogy az ombudsmanok nélkülözhetetlenül fontosak az egyes személyek, individuumok védelmében a közhatalom gyakorlóival szembeni jogsértések ellen és általában a jó kormányzás kialakításában.²⁴⁸ Tíz évvel később, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásban²⁴⁹ erősíteni kívánta az ombudsmani intézmény terjedését Európában, hivatkozva²⁵⁰ az emberi jogok védelmére, mint az ET fontos céljára. Az Ajánlás nem szól az ombudsmanok felelősségéről és függetlenségéről. Ezt kiegészíti az 1996-ban készült, a Közigazgatási szervek és magánszemélyek közti jogviszonyról szóló Európa Tanács Jogi Főigazgatóságának Kézikönyve,²⁵¹ amely kívánatosnak tartja az ombudsmanok parlamenti választását²⁵² és hangsúlyozza azok függetlenségét. Varga Zs. András rámutat arra, hogy a Kézikönyvben a függetlenség és a parlament általi választás nem egymásból következik, bár ideális esetben mindkettő megvalósul. Az Európa Tanács 2003-as (1615. számú) Közgyűlési Ajánlásában²⁵³ megerősíti az ombudsmani intézmény fontosságát a nemzeti jogrendszerekben mind az emberi jogok, mind a jogállam, mind a közhatalom megfelelő magatartásának az előmozdításában. A nemzeti ombudsmanok fontos karakterjegyei a hatékonyságukhoz szükségesek, ilyen karakterjegy az ombudsmanok intézményének alkotmányos szintű szabályozása. Az Ajánlás javaslatot tesz egy egységes Jó Kormányzásról (*good administration code*) szóló minden tagállam által használható kódex megalkotására.²⁵⁴

Az Európa Tanács 2013-as Parlamenti Közgyűlése határozatában (Resolution 1599) utal a Velencei Bizottság 2011. december 1-jei véleményére az ombudsmani intézményről,²⁵⁵

²⁴⁴ <https://www.coe.int/en/web/about-us/values>

²⁴⁵ <https://www.coe.int/en/>

²⁴⁶ Az Európa Tanácshoz csatlakozással az érintett államok nemcsak olyan társadalmi modellt és kormányzati rendszert választanak, amelyek az egyén és az egyén belső értékeinek a primátusán, az egyénnek az állam hatalmának önkényes alkalmazása elleni védelmén és a hatalom elszámoltathatóságán alapulnak, hanem egy olyan működési rendhez is csatlakoznak, amelyben az állam a nemzetközi közösség előtt felel az emberi jogok, a pluralista demokrácia és a jogállamiság területén nyújtott teljesítményéért – fogalmaz Jane Dinsdale. DINSDALE: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. 25.

²⁴⁷ Recommendation 757 (1975).

²⁴⁸ Recommendation 757 (1975). Assembly debate on 29 January 1975 (26th Sitting) (see report of the Legal Affairs Committee).

Letöltés:

<http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0xNDc5MSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTE0Nzkx>

²⁴⁹ Recommendation Rec (85)13 of the Committee of Ministers to member states on the institution of the ombudsman. Strasbourg, Council of Europe, 1985.

²⁵⁰ Egész pontosan az Ajánlás hatékony nemzeti emberi-jogi intézményekről beszél, elsősorban emberi-jogi biztosokról. Lásd: Ajánlás: fenti lábjegyzet.

²⁵¹ *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons, A Handbook*. Strasbourg: Council of Europe, Directorate of Legal Affaires, 1996.

²⁵² Tehát nem kötelező a parlamenti választás, hanem kívánatos.

²⁵³ Recommendation 1615 (2003). Letöltés: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>.

²⁵⁴ Hivatkozva a Miniszterek Tanácsának R (80) sz. Ajánlására és a (77). 31 sz. Határozatra, valamint a „Jó Közigazgatási Magatartásra” valamint a Velencei Bizottság véleményére, konzultálva az Európai Ombudsmannal.

²⁵⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) „Compilation on the ombudsman institution” of 1 December 2011.

és ismételten megerősíti, hogy az ombudsmanok kulcsfontosságú szerepet játszanak a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megszilárdításában. A határozat hangsúlyozza, hogy nincs egységes modell az ombudsmani intézmény számára Európában és az egész világon.²⁵⁶ Ezért – figyelembe véve a jogrendszerek és hagyományok sokféleségét – nem lenne helyénvaló az ombudsman intézményének egységes modelljét támogatni. A Határozatból látszik, hogy mára az ET Közgyűlése felismerte, hogy a nemzeti jogalkotások inkorporálták az ombudsmani intézményrendszert, tehát a Határozat célja ezen intézményrendszereknek nem a kiépítése, hanem „jobbítása”.²⁵⁷ Érdekes a 1959-es ET Határozatot jobban szemügyre venni, hogy lássuk, az abban foglalt ajánlás modern ombudsman-képe hogyan alakul 2013-ban. A közgyűlés az ombudsmani intézményt létrehozó ET tagállamok felé a következő ajánlást teszi: felkéri az Európa Tanács tagállamait, amelyek létrehozták az ombudsmani intézményeket, hogy:

- ezen intézményeknek a függetlenségét és pártatlanságát, jogilag és lehetőség szerint az alkotmányos szinten rögzíteni kell;
- az ombudsmant a parlament nevezze ki és annak is jelentsen;
- az ombudsman hatásköre foglalja magában a hivatali visszasságok vizsgálatát a végrehajtóhatalom egészében, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmét;
- az ombudsman hatásköre terjedjen ki a dokumentumokhoz való hozzáférésre és a vizsgálati jogkörökre, valamint korlátozás nélküli bejutásra minden fogva tartási létesítménybe;
- garantálják az alkotmánybírósághoz fordulás jogát jogszabályok alkotmányellenessége esetén;
- az ombudsmanhoz való jogot minden személy számára biztosítani kell, állampolgárságtól függetlenül, sőt beleértve a jogi személyeket is
- szükség esetén vizsgálják felül az ombudsmanokra vonatkozó jogszabályokat, a nemzetközi és európai normák fényében;
- tartózkodjanak a tagállamok az ombudsman típusú intézmények multiplikálásától, ha ez nem feltétlenül szükséges az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméhez, elkerülve az „inflációt”, mert ez megzavarja az érintetteket a lehetőségre álló eszközök felderítésében;
- erősítsék az ombudsmani intézmények láthatóságát, különösen a médiában és erősítsék az ombudsmanbarát légkört különösen azáltal, hogy biztosítják az ombudsmani intézmény(ek) könnyű és akadálytalan hozzáférését, valamint megfelelő tájékoztatást / dokumentáció nyújtását, különösen abban az esetben, ha az ombudsmani intézmény még nem rendelkezik régi hagyományokkal;
- biztosítsák az ombudsman intézményeinek megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásait, lehetővé téve számukra a feladataik hatékony végrehajtását, és adott esetben figyelembe véve a nemzetközi és / vagy az európai jog alapján rájuk háruló új funkciókat;

²⁵⁶ Néhány ország egy egyéni általános ombudsmanból álló intézményt hozott létre, míg mások több intézményi rendszert választottak, ideértve a regionális és / vagy helyi ombudsmanokat és / vagy a szakombudsmanokat, például a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem, a kisebbségek védelme vagy gyermekek jogai érdekében.

²⁵⁷ Ha van olyan tagállam, amely még nem rendelkezik ombudsmannal, akkor a Közgyűlés arra ösztönzi, hogy mielőbb állítsanak fel nemzeti intézményt széles körű mandátummal, lehetővé téve az egyének számára a hivatali visszassággal járó ügyek, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok megsértése elleni panaszt, és válasszák világosan szét az ombudsman és a közigazgatási határozatok bíróság felülvizsgálatának hatáskörét.

- fontolják meg az ombudsmani intézmény akkreditációját a Párizsi Alapelvek szerint az emberi jogok előmozdítására és védelmére irányuló Nemzetközi Koordinációs Bizottságba;
- a Közgyűlés továbbá felkéri azokat a tagállamokat, amelyek több ombudsmani intézményt hoztak létre, például a helyi, regionális és / vagy szakosodott intézményeket, hogy biztosítsák e testületek megfelelő koordinációját;
- a Közgyűlés felszólítja a tagállamokat, hogy tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy elkerüljék a költségvetés csökkentését, ami az ombudsmani intézmények függetlenségének elvesztését vagy akár az intézmény eltűnését eredményezheti;
- A Közgyűlés arra ösztönzi azokat a tagállamokat, amelyek még nem állítottak fel nemzeti ombudsmant, hogy ilyen szervezetet haladéktalanul hozzanak létre, széles körű mandátummal, lehetővé téve az egyének számára a hivatali visszaélésekkel kapcsolatos ügyek és az emberi jogok és az alapvető szabadságok megsértésének A Bíróság az Egyezményt alkalmazza és értelmezi is.

3. Az Európai Emberi jogi Bíróság joggyakorlata a „függetlenség” általános megítélésével összefüggésben

Mint köztudott, a Strasbourgban székelő Emberi Jogok Európai Bírósága az 1950-es Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről felügyeletére létrehozott bíróság. Szabó – Lux – Sziklay hangsúlyozza:

Az egyezmény felsorolja az emberi jogok modern katalógusát, Szabó – Lux – Sziklay rámutatnak, hogy ezeket a magyar alaptörvény/alkotmány is alapvető jogok formájában hasonló tartalommal határozza meg (például élethez való jog, szólás- vallásszabadság, gyülekezés és egyesülés szabadsága, magánélethez, tulajdonhoz való jog, személyes szabadsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog, magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog, közérdekű adatok megismeréséhez való jog).²⁵⁸

Az Egyezmény a személyes adatok védelméhez való jogról közvetlenül nem rendelkezik, de a magánszféra védelméről igen – lásd az Egyezmény 8. cikke. Sziklay rámutat, hogy az adatvédelmi témák csak nagyon kis szeletét képezik az összes ilyen ügynek, a mintegy tízezer ügyből csupán 30-35 adatvédelmi tárgyú, de ezek javarészt a 8. cikk alapján kerülnek elbírálásra azzal, hogy minden olyan esetben, amikor a panaszos bizonyos információkhoz kíván hozzáférni, igazolnia kell, hogy az igényelt információk közvetlen és azonnali kapcsolatban állnak magán-, illetve családi életével.²⁵⁹ De tény, hogy az EJEB az Egyezményt alkalmazza és értelmezi is, az értelmezés lehetőségét maga az Egyezmény biztosítja, ennek köszönhető, hogy a 8. cikk fogalmi körébe tartozó esetek köre egyre szélesebbé válik.²⁶⁰ Az Egyezmény azonban keretjellegű,²⁶¹ az egyes jogok lényegi tartalmát az Emberi Jogok Európai Bíróságának – sok ezernyi ítéletéből fakadó – esetjoga tölti ki tartalommal. Az ítélet akkor lesz végleges – „jogerős” –, ha a nagykamara döntést hoz, vagy a három hónapos

²⁵⁸ SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96. Az egyezményhez 14 jegyzőkönyv kapcsolódik, amelyek egy kivételével (12. jegyzőkönyv) a magyar jogrendszer részét képezik és törvényekkel kerültek hazánkban is kihirdetésre.

²⁵⁹ SZIKLAY Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása*. Doktori értekezés. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/sziklay-julia/sziklay-julia-vedes-ertekezes.pdf>.

²⁶⁰ GRÁD András: *A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kézikönyv*. A Strasbourg Bt. Kiadása, Budapest, 2005. 373.

²⁶¹ SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

fellebbezési határidő eredménytelenül telik el. Az ítélet nemcsak az Egyezmény megsértését, hanem gyakran kártérítést (ún. igazságos elégtételt) is megállapíthat. (Ennek témánk szempontjából a magyar adatvédelmi biztos ügyében lesz jelentősége a továbbiakban ebben a fejezetben.) Az elmarasztalt állam kormányának az euróban megállapított igazságos elégtétel összegét, nemzeti valutájában, az ítélet véglegessé (jogerőssé) válásától számított három hónapon belül ki kell fizetnie. A bíróság minden döntése (kivéve az ún. tanácsadói vélemény) kötelező és végrehajtandó a tagállamokban. Ahogy Szabó – Lux – Sziklay rámutatnak, Magyarország ellen kb. 150 esetben nyújtottak be panaszt a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságához, többnyire a bírósági eljárás elhúzódását vagy tisztességét kifogásolva. Több panasz érkezett a büntetés-végrehajtási eljárással (magánlevelezés ellenőrzése, kapcsolattartás korlátozása), rendőrségi akciókkal vagy migrációs döntésekkel kapcsolatban. Az ezekben az ügyekben hozott érdemi bírósági határozatokat a magyar ombudsman minden esetben felhasználja a hozzá érkező hasonló tárgyú panaszok elbírálásánál.²⁶²

Tárgyalt témánk szempontjából kiemelést érdemelnek azok a magyar ügyek, amelyek több-kevesebb összefonódást mutatnak az adatvédelmi biztos függetlenségének elvesztésével. Ebben a körben említést érdemel azon magyar köztisztviselő ügye a strasbourgi joggyakorlatban, akit indokolás nélkül elbocsájtottak (megjegyzendő, hogy a Bíróság érvelésében a jogalapot a 6. cikk, a tisztességes eljáráshoz való jog jelentette, és nem a köztisztviselő függetlenségének a sérelme; ugyanakkor a magyar felfogásban a köztisztviselő befolyástól mentes közszolgálatának, azaz függetlenségének a része, hogy mondvacsinált indokokkal ne lehessen eltávolítani).²⁶³ Hasonlóan, Magyarországon a bírák kényszernyugdíjazásának az ügye mindvégig összefonódott a bírák függetlenségének a kérdésével,²⁶⁴ ugyanakkor a strasbourgi EJEB esetjogában a diszkrimináció tilalmába ütközés volt a jogsértés jogalapja.²⁶⁵ Az adatvédelmi biztos hivatalának megszüntetése hasonlatos Baka Andrásnak, a Legfelsőbb Bíróság elnökének korábbi ügyével.²⁶⁶ Baka András a Legfelsőbb Bíróság elnökének 2009-ben választotta az Országgyűlés hat évre. Megbízatása azonban az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései alapján már 2012. január 1-jén, tehát három és fél évvel mandátumának lejártá előtt megszűnt – a magyar közjogi változások okán –, ugyanis az új Alaptörvényben a Legfelsőbb Bíróság jogutódja a Kúria lett. Az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatában kimondta: Baka András megbízatásának idő előtti megszüntetése sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, mert a megbízatását megszüntető döntés ellen nem állt rendelkezésre jogorvoslat. Az EJEB kifejtette továbbá: Baka András megbízatását valójában az egyes jogalkotási lépéseket kritizáló véleménye miatt szüntették meg, nem a Legfelsőbb Bíróságot érintő átszervezés miatt. Így sérült Baka András véleménynyilvánításához való joga is.²⁶⁷ Baka Andrásnak hasonlóan Jóri András adatvédelmi biztos is pert indított a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt. Ügye egybeesik Baka András perével, Jóri András adatvédelmi biztos fő sérelme szintén a mandátuma idő

²⁶² SZABÓ – LUX – SZIKLAY: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete... In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 68–96.

²⁶³ Case of *K.M.C. v. Hungary* (Application no. 19554/11). 2012. július 10.

²⁶⁴ Lásd: <http://www.ekint.org/fuggetlen-igazsagszolgaltatas/2012-07-24/a-biroi-fuggetlensegert>.

²⁶⁵ Megjegyezzük, hogy az Európai Bíróság a magyar bírák kényszernyugdíjazása ügyében Magyarországot kötelezettségzegési eljárásban elmarasztalta (C- 286/12. sz. ügy), a 2000/78/EK irányelv 2. cikk és a 6. cikk (1) bekezdése megsértése miatt, 2012. november 6-án.

²⁶⁶ Baka András perét, továbbá a bírák kényszernyugdíjazásának luxemburgi és strasbourgi perét Halmai Gábor tanulmányában feldolgozza. HALMAI, Gábor: The Early Retirement Age of the Hungarian Judges. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill (eds): *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge University Press, 2017. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2985219.

²⁶⁷ *Baka v. Hungary*. 2014. május 27. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-144139\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\).

előtti – hivatali idejének félidejében történő – megszüntetése volt. Azonban Jóri esetében, a később részletesen ismertetett Európai Unió Bíróságának kötelezettségszegést megállapító határozata fordulatot hozott, ugyanis a peresztes magyar fél, hogy megkímélje magát a strasbourgi elmarasztaló ítélettől is, peren kívül megegyezett a volt adatvédelmi biztos kártérítéséről. Ennek részletes ismertetésére e fejezet végén vállalkozom. De érdemes itt rámutatni, hogy az emberi jogi kérdések az EJEB és a kötelezettségszegési eljárások párhuzamos jogorvoslatát nem zárják ki és az utóbbi évtizedben erre egyre több példát látunk.

Egyik markáns (jogtudományi) álláspont szerint az ombudsman és az adatvédelmi hatóság függetlenségének megítélésénél a bírói függetlenséget kell kiindulópontnak tekinteni. Ebben az esetben minden olyan megoldás, amely az ombudsman, vagy vizsgálódásunk szempontjából az adatvédelmi ombudsman hatalommegosztásban elfoglalt helyét – tehát mint önálló hatalmi tényezőt – megkérdőjelezi, ellentmond a bírói függetlenség elvének, amely egyenlő távolságot biztosítana az összes hatalmi ág között.

A függetlenség fogalma hazai vonatkozásban a bírói függetlenségből kiindulva eleve két összefüggő, de nem feltétlenül együtt jelentkező szinten vizsgálható: személyi és szervezeti szinten. A bírói függetlenség nyilvánvalóan nem pusztán és nem elsősorban azért irányadó az ombudsmani intézmény vizsgálata során, mert hasonló a jogkörük a közigazgatás ellenőrzése során. Sokkal inkább azért, mert (...) a bíróságok esetén a függetlenség az eljárás kikerülhetetlen feltétele (...) az ombudsmanok esetében viszont a függetlenséget az Európa Tanács sorolja fel az alapvető kritériumok között. E kritérium leírását így a hagyományos bírói függetlenség jelentősen megkönnyíti.²⁶⁸

Az Európai Emberi Jogi Bíróság többször foglalkozott a bírói függetlenség kérdésével. A *Niedbala kontra Lengyelország* ügyben (2000) megállapította, hogy a „bírói jogkörnek” számos feltételt ki kell elégítenie, az ilyen tisztséget betöltő személynek „függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól és a pártoktól.”²⁶⁹

4. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a „függetlenség” általános megítélésével összefüggésben

Az Európai Unió Bírósága (EUB) is állást foglalt a bírói függetlenség kérdésében. Vizsgálódásunk szempontjából kiemelkedő jelentőségű a Görög Versenybizottság (*Epitropi Antagonismou*) előzetes döntéshozatal iránti indítványa.²⁷⁰ A határozat szerint annak törvényi garانتálása, hogy adott független hatóság tagjai „kizárólag a törvény és személyes meggyőződésük alapján járnak el”, nem biztosítja önmagában a valódi függetlenség megvalósulását. A Versenybizottság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett a közösségi Bíróság elé.²⁷¹ Elsőként a kérelem elfogadhatóságáról kellett döntenie, ami attól függ, hogy a Görög Versenybizottság bíróságnak minősül-e, és így jogosult-e előzetes döntéshozatali iránti kérelmet terjeszteni az Európai Unió Bíróságához. A határozat

²⁶⁸ VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 38. A kérdést érinti még: FORGÁCS: A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai...

²⁶⁹ Az ügy alapja, hogy a kérelmező, Maciej Niedbala, előzetes letartóztatását nem bíróság, hanem ügyész rendelte el. Lásd: Eur. Court H. R., *Case of Niedbala v. Poland*, judgment of 4 July 2000.

²⁷⁰ *Syfait és társai*, C- 53/03. sz. ügy. Érdemes megemlíteni az ügy előzményét: *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH versus Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* C-54/96 sz. ügyet.

²⁷¹ A Versenybizottság kérdése pontosan az, hogy egy erőfölényben lévő (gyógyszeripari) vállalkozás megtagadhatja-e, a nagykereskedők által leadott teljes rendelés teljesítését a termékei vonatkozásában folyó párhuzamos kereskedelem korlátozása érdekében. Tehát a gyógyszeripari vállalkozás megtagadhatja-e, illetve milyen esetben tagadhatja meg, megrendelések teljesítését.

értelmében a luxemburgi Bíróság (EUB) annak megítélésére, hogy egy szervezet bírósági jellegű-e, bizonyos tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szervezet törvény alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szervezet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e. Álláspontunk szerint ezen feltételek – az eljárást kontradiktórius jellegét kivéve – igazak bármely független hatóságra. Az EUB álláspontja szerint a Görög Versenybizottság nem bírósági szerv. „E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy az Epitropi Antagonismou a gazdasági miniszter felügyelete alatt áll. Az ilyen felügyeleti jogkör megléte ugyanis arra utal, hogy a miniszter bizonyos korlátok között jogosult az Epitropi Antagonismou által hozott határozatok törvényességét ellenőrizni.” Ezenkívül bár a Versenybizottság tagjai személyi és szervezeti függetlenséget élveznek, és kötelezettségeik ellátása során kizárólag a törvény és személyes meggyőződésük alapján járnak el, nem hagyható figyelmen kívül az, hogy nincsenek különösebb biztosítékok a visszahívásukkal vagy a megbízatásuk megszüntetésével kapcsolatosan. Így úgy tűnik, hogy ez a rendszer nem nyújt hatékony biztosítékot a Versenybizottság „tagjaira a végrehajtó hatalom által gyakorolt esetleges jogellenes beavatkozás vagy nyomás ellen.”²⁷²

A függetlenség értelmezéséhez az EUB gyakorlatában hozzájárult *Rothley and Others v Parliament* [C-167/02] ügy, ahol az Európai Parlament hetven képviselője sérelmezte, hogy az újonnan felállított Európai Csalás Elleni Hivatal (francia rövidítéssel: OLAF) belső vizsgálat alá vonhatja a parlamenti képviselőket, különösen a függetlenségük sérelmét látták a parlamenti képviselők sérthetlenségét szabályozó Protocol 9. cikke értelmében, miszerint „a parlament tagjai nem vethetők alá semmilyen vizsgálatnak, eljárásnak vagy jogi eljárásnak a kifejtett véleményük, szavazatuk vagy hivatali működésükkel összefüggésben.” Hasonlóan, szervezeti és személyi függetlenséget (is) érint az ügyvédi titoktartás és a pénzmosás elleni küzdelem konfliktusa.²⁷³ Az *Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai kontra Conseil des ministres* [C-305/05. sz.] ügyben a Bíróság hatályában fenntartotta a pénzmosás elleni rendelkezéseket, annak ellenére, hogy az ügyvédet terhelő együttműködési kötelezettség (a hatóságokkal)²⁷⁴ a Bíróság szerint is érinti az ügyvédi hivatás függetlenségét.

A Bizottság kontra Európai Központi Bank [(EKB), C- 11/00. sz.] ügyben a Központi Bank kifejti, hogy az Európai Csalás Elleni Hivatal, az OLAF feljogosítása az EKB szervezetén belüli *belső vizsgálatok* lefolytatására sértene függetlenségét, mivel e hatáskör gyakorlása, illetve az ezzel való egyszerű fenyegetés is nyomást gyakorolhat a Központi Bank Igazgatóságának tagjaira, veszélyeztetve függetlenségüket a döntéshozatal során. Bár az EKB tisztában van azzal, hogy „rendkívül elenyésző” annak az esélye, hogy ilyen nyomásgyakorlásra bármikor sor kerülhetne, illetve hogy ez az EKB-n belüli döntéshozatalra bármilyen hatással lehetne, mégis úgy ítéli meg,²⁷⁵ hogy minden olyan helyzetet el kell kerülni, amely – akár formai szempontból, akár a látszat okán – aggodalmat kelthet amiatt,

²⁷² Ezenfelül a Versenybizottság mint döntéshozó szerv olyan szervezeti kapcsolatot mutat a vizsgálati feladatot ellátó titkárságával, amelynek a javaslata alapján hozza a döntéseit, hogy a Bizottság nem tekinthető egyértelműen különálló harmadik félnek attól a közigazgatási szervtől, amely a feladatai miatt valamelyik féllel egy oldalon állhat a versenyjogi eljárásban.

²⁷³ A titok az ügyvédi szakmához szorosan hozzátartozik. Szerepel minden szakmai etikai kódexben, a CCBE által elfogadott, európai szakmai etikai kódex mintájára, amely a szakmai titoktartásról szóló 2. cikkének (3) bekezdésében kimondja, hogy „az ügyvéd hivatásának velejárója, hogy ügyfele titkainak letéteményese és bizalmas közlések címzettje. A titoktartás biztosítása nélkül nem lehet szó bizalomról. A titoktartás ezért az ügyvéd alapvető és elsődleges joga és kötelessége.” A szakmai titoktartás szabálya ilyen szempontból a szakmai etika körébe tartozó titoktartási kötelezettségnek tekintendő. Lásd: főtanácsnoki indítvány C-305/05. sz. ügyben.

²⁷⁴ A pénzmosás elleni küzdelemben.

²⁷⁵ A bizonytalan pénzpiacok teljes bizalma megóvásának érdekében szükséges.

hogy az OLAF hatásköre esetleg lehetővé teheti a Bizottság számára az EKB befolyásolását.²⁷⁶ Az EUB végül nem osztotta az Európai Központi Bank aggodalmait. „Le kell szögezni (...), hogy az EKB jogi személyiséggel, saját forrásokkal és költségvetéssel, valamint saját döntéshozó szervekkel rendelkezik, fel van ruházva a feladatainak ellátásához szükséges kiváltságokkal és mentességekkel, továbbá, hogy kizárólag a Bíróság mentheti fel hivatalából (...) az EKB Igazgatóságának tagjait. Ezen tényezők tovább erősítik²⁷⁷ (...) a függetlenséget.” Az a tény, hogy a Központi Bank szempontjából külső szerv kapott a közösségi jogalkotótól vizsgálati jogkört, önmagában nem sérti az EKB függetlenségét.²⁷⁸

A magyar adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetéséről szóló bírósági ítéletnek két kifejezetten adatvédelmi tárgyú előzménye van. Az első, az *Európai Unió Bírósága Németország kontra Bizottság* (2010) ügy²⁷⁹ volt, ahol a Bíróság kifejtette, hogy a kereset megalapozottsága a 95/46/EK Irányelvben foglalt „függetlenség” értelmezésétől függ. A közösségi Bíróság álláspontja szerint, az Irányelv szövegezésében egy hatóság esetében a „függetlenség” kifejezés „olyan jogállást jelöl, amely biztosítja az érintett szerv számára, hogy teljesen szabadon, utasításoktól és nyomásgyakorlástól mentesen működhessen (...) semmi nem utal arra, hogy a függetlenség követelménye kizárólag az ellenőrző hatóságok és az ellenőrzésük alatt álló szervek közötti kapcsolatra vonatkozik. Ellenkezőleg, a ‘függetlenség’ fogalmát a ‘teljes’ melléknév erősíti, ami az ellenőrző hatóságon kívüli bármilyen, közvetlen vagy közvetett befolyástól mentes döntéshozatali jogkört jelent.” Ezzel a Bíróság leszögezte, hogy a funkcionális függetlenséget nem tartja elégséges feltételnek az adatvédelmi hatóság tekintetében. Hangsúlyozandó, hogy

önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbiek független módon láthassák el feladatköriüket. Egyrészt, amint azt a Bizottság kifejtette, itt szó lehet e hatóságoknak az őket felügyelő hatóságok döntéshozatali gyakorlatához való ‘idő előtti igazodásáról’. Másrészt a magánélethez való jog őrzőjének szerepe, amit az említett hatóságok betöltenek, megköveteli, hogy határozataik, így ők maguk is, mentesek legyenek a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is.

A 95/46/EK Irányelv 28. cikkében szereplő ellenőrző hatóságok a közösségi Bíróság szerint „az alapvető jogok és szabadságok őrzői”. A Bíróság az Irányelv célját is figyelembe vette, amikor a meglévő védelmi szint emelése mellett érvelt:

²⁷⁶ Az EKB ebből a szempontból hangsúlyozza, hogy az OLAF a Bizottság egyik belső szolgálata marad, megőrizve a Bizottsággal meglévő egyes, különösen a költségvetést érintő kapcsolatokat, ráadásul személyzetének – akik az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata hatálya alá tartoznak – szakmai előmenetele a Bizottságtól függ. Ítélet 120. pont.

²⁷⁷ Az EK 108. cikk által biztosított függetlenségét.

²⁷⁸ Az EKB helyzete ebből a szempontból az Európai Befektetési Bankéhoz hasonlítható, amely vonatkozásában a Bíróság kimondta, hogy az Európai Befektetési Bank működési és intézményi autonómiájának elismerése nem eredményezi sem a Közösségektől való teljes elkülönülést, sem a közösségi jog szabályainak hatálya alóli mentességet. Lásd: A 85/86. sz., *Bizottság kontra EBB* ügyben 1988. március 3-án hozott ítélet [EBHT 1988., 1281. o.] és a C-370/89. sz., *SGEEM és Etroy kontra EBB* ügyben 1992. december 2-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-6211. o.].

²⁷⁹ A C-518/07. sz. ügyben hozott ítélet (2010). Az Európai Unió Bizottsága 2008-ban azért indított kötelezettségsgazási eljárást a Német Szövetségi Köztársaság ellen, mert úgy vélte, hogy az uniós joggal összeegyeztethetetlen a nem állami szektorban a személyes adatok kezelését ellenőrző hatóságok állami felügyelet alá vonása. Az Európai Bizottság 2008-ban annak megállapítását kérte a luxemburgi Bíróságtól, hogy a Német Szövetségi Köztársaság – mivel a személyes adatoknak a nem állami szektorban történő kezelését ellenőrző hatóságokat egyes tartományokban állami felügyelet alá vonta – ezzel a tagállami adatvédelmi hatóságok „teljes függetlenségét” elvonta a 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 28. cikke (1) bekezdésének értelmében. A Bizottság oldalán beavatkozóként csatlakozott az Európai Adatvédelmi Biztos.

A személyes adatok szabad áramlása (...) nem sértheti a magánélethez való – különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkében (...), valamint a közösségi jog általános elveiben elismerést nyert – jogot (...).²⁸⁰ Ezért, amint az különösen a 95/46/EK Irányelv (10) preambulumbekzdéséből és 1. cikkéből kitűnik, annak célja többek között nem a meglévő nemzeti jogszabályok által nyújtott védelem szintjének csökkenése, hanem ellenkezőleg, a Közösségen belül az alapvető jogok és szabadságok védelmének biztosítása a személyes adatok kezelése érdekében.²⁸¹

A Bíróság így folytatja:

A nemzeti ellenőrző hatóságok függetlensége garantálásának célja a személyes adatok kezelése során az egyének védelmére vonatkozó rendelkezések tiszteletben tartásának ellenőrzése hatékonyságának és megbízhatóságának biztosítása, és e függetlenséget e célkitűzés fényében kell értelmezni. A [függetlenség] előírására nem azért került sor, hogy különleges jogállást biztosítson e hatóságoknak, valamint azok alkalmazottainak, hanem a határozataik által érintett személyek és szervezetek védelmének megerősítése érdekében. Ebből következik, hogy feladataik gyakorlása során az ellenőrző hatóságoknak objektíven és pártatlanul kell eljárniuk. Ezért minden külső befolyástól mentesnek kell lenniük, ideértve az állam vagy a tartományok által gyakorolt közvetlen vagy közvetett befolyást is, nemcsak az ellenőrzött szervezetek általi befolyást.

A luxemburgi Bíróság szerint e függetlenség nemcsak az ellenőrzött szervezetek által gyakorolt bármilyen befolyást zár ki, hanem bármilyen összefonódást vagy más, akár közvetlen, akár *közvetett* külső befolyást is, amely akadályozhatná az említett hatóságoknak a magánélet védelméhez való alapvető jog és a személyes adatok szabad áramlása közötti helyes egyensúly létrehozásában álló feladatai teljesítését.²⁸²

A Bíróság ítéletében foglalkozott azzal is, hogy Németország szerint az említett függetlenség tág értelmezése ellentétes volna különösen a demokrácia elvével. Az NSZK több utalást is tesz itt a közösségi jog és a belső jog viszonyára, azt vizsgálva, hogy a tagállamoknak joguk van saját adatvédelmi hatóságaikat a belső joguk alapján meghatározni. E tekintetben a luxemburgi Bíróság arra emlékeztet, hogy „a demokrácia elve a közösségi jogrendbe tartozik, és azt az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1) bekezdése kifejezetten, ‘mint Európai Unió egyik alapját’ említi. Mint a tagállamok közös alapelveinek egyike, tekintettel kell rá lenni a másodlagos jog olyan rendelkezéseinek értelmezése során, mint például a 95/46/EK irányelv 28. cikke (...)”. A Bíróság végül hangsúlyozta, hogy „amint

²⁸⁰ Lásd e tekintetben az EJEB, 2000. február 16-i *Amman kontra Svájc* ítélet, Ítéletek és határozatok tára 2000-II, 69. és 80. §-át és a 2000. május 4-i *Rotaru kontra Románia* ítélet, Ítéletek és határozatok tára 2000-V, 43. és 46. §-át. Az Európai Bíróság alapjogi jogértelmezéséről lásd: VARJÚ Márton: Jogértelmezés és kontextus: az Európai Bíróság újabb alapjogi ítélezési gyakorlata. *Fundamentum*, (2016) 1.

²⁸¹ Lásd e vonatkozásban az *Österreichischer Rundfunk és társai* egyesített ügyekben hozott ítélet 70. pontját, valamint a C-73/07. sz., *Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia* ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-9831. o.] 52. pontját.

²⁸² Meg szeretném jegyezni, hogy az ügy megítéléséhez tartozik, hogy a német jog különbséget tesz a személyes adatok védelme során aszerint, hogy az adatkezelést állami szervek végzik-e, vagy sem. Az NSZK-ban eltérő hatóságok felügyelik ugyanis az adatvédelmi rendelkezések betartását az állami szervek, illetve a nem állami szervek és a piaci versenyben részt vevő közjogi vállalkozások (*öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen*) esetén. A személyes adatok állami szervek általi kezelését szövetségi szinten az adatvédelemért és az információs szabadságért felelős szövetségi megbízott (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*), tartományi szinten pedig a tartományi adatvédelmi megbízottak (*Landesdatenschutzbeauftragte*) ellenőrzik. Valamennyi megbízott csak saját parlamentjének felel, és minden ellenőrzéstől, utasítástól vagy más befolyástól mentesen működik. A személyes adatoknak a nem állami szektorban történő kezelését ellenőrző hatóságok felépítése viszont tartományonként változó. A tartományi szabályozások közös sajátossága azonban, hogy e hatóságokat kifejezetten állami felügyeletnek vetik alá.

már kifejtésre került, az ellenőrző hatóságok függetlensége, abban az értelemben, hogy mentesnek kell lenniük a döntéseiket irányítani képes bármilyen külső befolyástól, lényeges elem a 95/46/EK irányelv célkitűzéseire tekintettel (...).”

A magyar adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetéséről szóló határozat másik fontos előzménye az *Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság* (C-614/10.) sz. ügyben hozott ítélet. Ebben az ügyben az Európai Bizottság annak megállapítását kérte az Európai Unió Bíróságától, hogy az Osztrák Köztársaság, mivel nem alkotta meg a szükséges rendelkezéseket, hogy a személyes adatok védelmét felügyelő hatósága, a *Datenschutzkommission* (adatvédelmi bizottság, a továbbiakban: DSK) megfeleljen a hatósággal szemben támasztott függetlenség követelménynek, ezért Ausztria nem teljesítette a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 95/46/EK irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit. A Bizottság, valamint a Bizottság oldalán beavatkozó Európai Adatvédelmi Biztos azzal érvelt, hogy az Osztrák Köztársaság helytelenül ültette át a 95/46/EK irányelv rendelkezéseit, mert a hatályos nemzeti szabályozás nem teszi lehetővé a DSK számára, hogy a feladatai ellátása során „teljes függetlenségben” járjon el. Különösen sérelmes, hogy a hatályos szabályozás szerint a DSK ügyvezetőjének mindig a szövetségi kancellária egyik köztisztviselőjének kell lennie. Ennek következtében a DSK előtt folyamatban lévő valamennyi ügy intézését ténylegesen egy szövetségi köztisztviselő irányítja, akit továbbra is kötnek a munkáltatója utasításai. Másodszor, a Bizottság és az Európai Adatvédelmi Biztos azt állította, hogy a DSK hivatala strukturális értelemben a szövetségi kancellária szervezeti egységei közé tartozik. Ebből következően a DSK sem szervezeti, sem anyagi értelemben nem független a végrehajtó hatalomtól, a DSK hivatalának valamennyi alkalmazottja a szövetségi kancellária alá tartozik. A közösségi Bíróság megállapította, hogy természetes személyek személyes adataik kezelése független hatóság által, az elsődleges uniós jogból, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (3) bekezdéséből és az EUMSZ 16. cikk (2) bekezdéséből is következik.

Az ítélet utal rá, hogy az EUB a fent hivatkozott *Bizottság kontra Németország* ügyben hozott ítéletében már kimondta,²⁸³ hogy a 95/46/EK Irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő „teljes függetlenségben” fordulatot úgy kell értelmezni, hogy a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságoknak olyan függetlenséggel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra, hogy feladataik ellátása során külső befolyástól mentesen járjanak el.²⁸⁴ A Bíróság ugyanebben az ítéletben kifejtette,²⁸⁵ hogy az említett hatóságoknak védelmet kell élvezniük minden olyan – akár közvetlen, akár közvetett – külső befolyástól, amely hatással lehetne határozataikra. Az a körülmény ugyan, hogy a DSK funkcionális függetlenséget élvez, mivel rá vonatkozó törvény értelmében „a tagjai függetlenek, és feladatkörük ellátása során senkitől nem fogadhatnak el utasítást”, szükséges feltétele annak, hogy az említett hatóság megfeleljen a 95/46/EK Irányelv 28. cikke értelmében vett függetlenség követelményének. Mindazonáltal, ellentétben az Osztrák

²⁸³ Lásd: ítélet 30. pont.

²⁸⁴ A fent hivatkozott *Bizottság kontra Németország* ügyben hozott ítéletből kitűnik, hogy a 95/46/EK irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő „teljes függetlenségben” kifejezést önállóan, és ebből következően az EUMSZ 267. cikktől függetlenül, magának a 95/46/EK irányelv említett rendelkezésének szövege, valamint az irányelv céljai és rendszere alapján kell értelmezni. (Lásd a fent hivatkozott *Bizottság kontra Németország* ügyben hozott ítélet 17. és 29. pontját).

²⁸⁵ Ján Mazák főtanácsnoki indítványában (ismertetés napja: 2012. július 3.) leszögezi: „a Bíróság a „teljes függetlenségben” kifejezés értelmezését nem az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróság függetlenségével kapcsolatos szempontokra alapítja. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a Bíróság a felügyelő hatóságok függetlenségét az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságok függetlenségéhez képest önállóan tekinti”.

Köztársaság állításával, az ilyen funkcionális *függetlenség önmagában nem elegendő* ahhoz, hogy az említett felügyelő hatóság védve legyen bármilyen külső befolyástól. A 95/46/EK irányelv 28.cikkében előírt függetlenség ugyanis nem kizárólag az utasításokban megnyilvánuló közvetlen befolyás kizárására irányul, hanem – „minden olyan közvetett befolyás kizárására is, amely hatással lehetne a felügyelő hatóság határozataira.”

Összegzésként elmondható, hogy az EEJB, az EUB gyakorlatából megállapíthatóak a szervezeti és személyi függetlenség kritériumrendszerének egyes elemei, ezekből és az alkotmányjogi szakirodalomból levonható a következtetés: a függetlenségnek több szintje különíthető el, mert a függetlenség összes kritériuma (teljessége) nincs jelen. Az elvárható minimum követelmény, hogy

- a civil szervezetek függetlenek legyenek a végrehajtó hatalomtól;
- a bíróságoknál elvárható a „teljes függetlenség” elve;
- az autonóm igazgatási vagy szabályozási szerveknél elvárható minimum, hogy a végrehajtó hatalmon belüli hierarchiától elválasztva működjenek;
- a jogvédő szerveknél a Párizsi Elvek betartása követelhető meg.

Következtetésképpen, az alábbi klasszifikáció indokolt (civil szervezeteknél, bíróságnál, autonóm államigazgatási szervnél, illetve jogvédő szervezetnél), amely megalapozza ezen szervek pártatlan eljárását. A függetlenség lehet:²⁸⁶

a) *funkcionális* (A szervezet hatáskörében önálló, ez kizárja – egyebek mellett – önmaga tevékenységének ellenőrzését.)²⁸⁷

b) *szervezeti* (Ideértve a kinevezési és felmentési szabályokat, az utasítási jog gyakorlását, saját (beosztott) tisztségviselőket és a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét.)²⁸⁸

c) *anyagi* (A szerv saját költségvetésének a meghatározásához való jog – betérjesztési jog, átcsoportosítás tilalma, saját bevételei feletti rendelkezés joga – például eljárási díjakból vagy bírságokból adódóan.)²⁸⁹

d) *személyes* (A felügyelő hatóságok tagjai kötelesek tartózkodni a feladatkörükkel összeférhetetlen cselekményektől, valamint hivatali idejük alatt nem vállalhatnak más szakmai tevékenységet. Hivatali idejük leteltét követően is a kinevezések és előnyök elfogadása tekintetében feddhetetlenül és tartózkodóan kötelesek eljárni.)²⁹⁰

5. Az adatvédelmi hatóság függetlensége az Európai Alapjogi Ügynökség gyakorlatában

²⁸⁶ Lásd: FORGÁCS: A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai... Lásd még: SOÓS Andrea Klára: Az adatvédelmi hatóságok „teljes függetlensége”: az Európai Unió Bíróságának gyakorlata. *Infokommunikáció és Jog*, (2012) 5–6., 222.

²⁸⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelettervezete, a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. (Általános Adatvédelmi Rendelet, röviden: Adatvédelmi Rendelet tervezet). Adatvédelmi Rendelet tervezet 47. cikk (1)–(2) bek.

²⁸⁸ Adatvédelmi Rendelet tervezet 47. cikk (6) bek.; Adatvédelmi Rendelet tervezet 48. cikk (1) bek.; Adatvédelmi rendelet tervezet 49. cikk (d); Adatvédelmi Rendelet tervezet 48. cikk (2)–(3) bek.

²⁸⁹ Adatvédelmi Rendelet tervezet 47. cikk (7) bek.

²⁹⁰ Adatvédelmi Rendelet tervezet 47. cikk (3)–(4) bek.

2010-ben az Európai Alapjogi Ügynökség²⁹¹ összefoglaló jelentést készített, Adatvédelem az Európai Unióban: a nemzeti adatvédelmi hatóságok szerepe címmel.²⁹² A jelentés külön fejezete foglalkozik a nemzeti adatvédelmi hatóságok függetlenségével.²⁹³ Ebben az Alapjogi Ügynökség megállapítja, hogy „az EU tagországok pozitív erőfeszítéseket tettek, hogy megfeleljenek az Adatvédelmi Irányelv 28. paragrafus (1) és (2) bekezdésének, amely megköveteli a tagállamoktól, hogy a nemzeti adatvédelmi hatóságaik ‘teljes függetlenségben’ működjenek mikor a felruházott hatásköreiket gyakorolják”. Az ügynökség megállapítja, hogy számos tagországban „aggályos jogszabályi és gyakorlati akadályok merülnek fel a nemzeti adatvédelmi hatóságok valódi függetlenségével kapcsolatban”, a függetlenség sérelme a politikai hatalmi ágakkal szemben áll fenn.²⁹⁴ A „függetlenség garanciája”, az Alapjogi Ügynökség szerint, „elsősorban a hatóság kinevezése és az elmozdításának” eljárási szabályaival függ össze.²⁹⁵ Számos tagállamban, jegyzi meg az Ügynökség, (ilyen Németország és Szlovénia például), az adatvédelmi hatóságot a törvényhozás választja, gyakran olyan eljárásban, amely a többség és az ellenzék között megállapodást kíván (például Görögországban). Néhány kivétellel, ez a rendszer – tehát a parlament által választott adatvédelmi hatóság – biztosítja a megválasztott közjogi tisztségviselők valódi önállóságát. Több országban ellenkező gyakorlat alakult ki, az adatvédelmi hatóságot közvetlenül a kormány nevezi ki (ilyen Írország vagy Luxemburg) a parlamenti ellenzék bevonása nélkül. Sok esetben ez az eljárás erőteljesen megkérdőjelezte az adatvédelmi hatóság valódi függetlenségét. „Ugyanezeket az aggályokat vethetjük fel azon országokkal szemben, ahol az adatvédelmi hatóság az igazságügyi minisztérium alá van rendelve.” Végül, vannak olyan tagállamok, amelyek egy úgynevezett „vegyes rendszerben” bevonják a jelölési folyamatba a végrehajtó hatalmat, a törvényhozást, a bírói hatalmi ágat vagy egyéb társadalmi csoportokat (például Spanyolországban az Egyetemek Legfőbb Tanácsát). „Ezekben az esetekben fontos, hogy a kormányzat direkt vagy indirekt eszközökkel ne befolyásolja a jelölt személyét”, ezzel tulajdonképpen ellehetetlenítve a sokoldalú választási eljárást. Számos tagállamban (ilyen például Olaszországban), az adatvédelmi hatóság mandátuma hét évre szól, az újraválasztás pedig ki van zárva. Más országokban – ilyen Szlovénia vagy Lengyelország – az adatvédelmi hatóság tagjainak visszahívására csak hivatali kötelezettségmulasztás esetén van lehetőség és csak ugyan olyan eljárásban, ahogy az illetőt kinevezték. Ez a technikai megoldás az adatvédelmi hatóság magas szintű függetlenségét biztosítja a politikai befolyásolással és nyomásgyakorlással szemben. Más tagállamokban – például Írországban – az ellenkezőjét látjuk, a kormány közvetlenül elmozdíthatja az adatvédelmi biztost a hivatalából, ami aggályokat vet fel a valódi függetlenséggel kapcsolatban, különösen akkor, amikor a kormányzatot kell ellenőriznie az adatvédelmi hatóságnak a hatályos törvények szellemében. Az adatvédelmi hatóság autonómiája különösen ott erős, ahol, mint Portugália vagy Görögország esete mutatja, a hatóság felállítását és működését kifejezetten az alkotmány szabályozza. Másik fontos garanciája az intézményi függetlenségnek, ha az adatvédelmi hatóság önálló jogi személy (például Spanyolországban és Máltán) és ha a hatóságnak joga

²⁹¹ Az Európai Alapjogi Ügynökség [The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)] az Európai Unió decentralizált ügynöksége. Az Alapjogi Ügynökség segít biztosítani az Európai Unió tagállamaiban az alapjogok érvényesülését.

²⁹² *Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities* (továbbiakban: Jelentés). Letöltés: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/815-Data-protection_en.pdf

²⁹³ Jelentés, 19.

²⁹⁴ „In several countries, however, normative or practical obstacles raise concern as to the effective independence of the national supervisory bodies from the political branches of government.”

²⁹⁵ „The guarantee of independence is. In fact, primarily assured by the procedure of nomination and removal of the officers of the Data Protection Authorities.”

van az alkotmánybíróság előtt eljárást kezdeményeznie. Mint ismeretes, sem a magyar Alaptörvény, sem az új adatvédelmi hatóságról szóló Infotv. nem biztosít lehetőséget az adatvédelmi hatóság számára, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, annak ellenére, hogy az adatvédelmi biztosnak ezen jogosultságát a korábbi szabályozás garantálta.

6. A magyar adatvédelmi biztos az európai joggyakorlatban

a) Előzmények, közjogi változások a nemzeti jogban Magyarországon

Mint az intézménytörténeti részben igyekeztem rámutatni, az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással létrejött az a köztársasági alkotmány, mely Kelet-Közép-Európában elsőként alkotmányos szintre emelte [59. §, 61. §] a személyes adatok védelmét és az információszabadságot.²⁹⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézménye szintén ezen a napon foglaltatott alkotmányunkba.²⁹⁷ Hosszas előkészítés után, 1992. november 17-én elfogadták a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.). Az Avtv. rendelkezett egy új szakombudsman, az adatvédelmi biztos megválasztásáról.

A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos jog védelme érdekében az Országgyűlés adatvédelmi biztost választ azok közül az egyetemi végzettségű, büntetlen előéletű, kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább 10 évi szakmai gyakorlattal rendelkező magyar állampolgárok közül, akik az adatvédelmet érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek és köztisztletnek örvendenek.²⁹⁸

Ahogy korábban az intézménytörténeti bevezetőben a disszertáció bemutatta, az ombudsmanok munkáját (feladatait és hatáskörét részletesen szabályozó) ombudsmani törvényt a parlamentnek csak egy év múlva, 1993-ban sikerült elfogadnia.²⁹⁹

A magyar Országgyűlés 2011. április 18-án – hatályon kívül helyezve a köztársasági alkotmányt – elfogadta Magyarország új Alaptörvényét, amely 2012. január elsejétől hatályos. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló 2011. december 31-én kihirdetett törvény (Árt.)³⁰⁰ 16. cikke kimondja, hogy „a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik”. Az új alkotmányszöveg az adatvédelmi biztos intézményéről már nem rendelkezik.³⁰¹ Az Alaptörvény a VI. cikk (3) bekezdése szerint „a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi”. Ebből következik, hogy a személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.) felváltotta egy új jogszabály, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII.

²⁹⁶ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995–96.* ABI. Budapest, 1997.10.

²⁹⁷ Haraszi Katalin tanulmányában részletesen bemutatja az intézménytörténetet. Lásd: HARASZTI M. Katalin: A lelkiismereti és vallásszabadság az általános ombudsman vizsgálatainak tükrében. <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>.

²⁹⁸ Avtv. 23. § (1) bekezdése [közölnyállapot].

²⁹⁹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.). Az Obtv. rendelkezései valamennyi országgyűlési biztos számára irányadóak.

³⁰⁰ Az Árt. alkotmányossággal foglalkozó 45/2012. (XII. 29.) AB határozat a törvényt több ponton alkotmányellenesnek találta, de az adatvédelmi biztosra vonatkozó szabályokat nem semmisítette meg.

³⁰¹ Az Alaptörvény 30. cikke már nem biztosít önálló közjogi státuszt a nemzeti és etnikai kisebbségek biztosának sem a jövő nemzedék országgyűlési biztosának.

törvény (Infotv.). Az Infotv. nem ismeri az adatvédelmi biztosi tisztséget, *helyette bevezette a* Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) intézményét. Az Infotv. 38. §-a értelmében az adatvédelmi hatóság autonóm államigazgatási szerv. A Hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Az Infotv. még később tárgyalandó rendelkezése, hogy a

Hatóságot elnök vezeti. A Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, azok közül a jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható, magyar állampolgárok közül, akik az adatvédelmet vagy az információszabadságot érintő eljárások ellenőrzésében legalább tíz év³⁰² szakmai tapasztalattal rendelkeznek, vagy e területek valamelyikén tudományos fokozatot szereztek [Infotv.40. § (1) bekezdése].

A NAIH megalakulása intézménytörténetének a később részletesen ismertetett adatvédelmi hatóság függetlenségének megítélése szempontjából lesz jelentősége. Az új Infotv. Miniszteri Indokolása visszaüt az adatvédelmi törvényre, és elismeri a korábbi adatvédelmi törvény vívmányait: „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapjogok érvényesítésének kereteit mindezidáig [az Infotv. hatálybalépéséig] a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) határozta meg. Ez a minősített többséggel elfogadható törvény rögzítette a különböző adatkezelések jogszerűségének általános feltételeit, ezen belül egyrészt a személyes adatok kezelésének garanciális szabályait és az érintett információs önrendelkezési jogait, másrészt a közérdekű adatokhoz való hozzáférés módját, valamint az e jogok érvényesítésére rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket, létrehozva az adatvédelmi biztos jogintézményét és szabályozva hatáskörét. Az Avtv. által meghatározott magyar adatvédelmi rendszer európai összevetésben is kimagasló, csakúgy, mint az a nyilvánosságpárti megközelítés, amelyet a közérdekű adatok megismerhetősége kapcsán alkalmaz (...)”. Felmerül a kérdés, hogy amennyiben az Infotv. Indokolása helytálló, akkor ilyen előzmények után miért volt szükség új törvényi szabályozásra. A jogalkotó négy indokot talált ennek alátámasztására. Az első ok a jogalkotó azon aggodalma, hogy az adatvédelmi biztos *alkotmányos státuszát* az 1949. évi XX. törvény, tehát a rendszerváltás alkotmánya nem deklarálta.

Erre ad lehetőséget az Alaptörvény elfogadása, amelynek VI. cikke – a vonatkozó alapjogok biztosítása mellett – rendelkezik arról is, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrizi, *alkotmányos szintre emelve*³⁰³ ezzel az említett alapjogok ellenőrzésére hivatott szerv függetlenségét. Az adatvédelmi biztosi intézményt ugyanis az Alkotmány kifejezetten nem szabályozta, ellentétben az állampolgári jogok országgyűlési biztosával és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak felügyeletével megbízott országgyűlési biztossal.³⁰⁴

A jogalkotó így kívánta tehát alkotmányos szintre emelni az adatvédelem ügyét. Csakhogy, a disszertáció érvelése szerint, az előterjesztőnek az adatvédelmi biztos helyzete iránti aggodalmát *orvosolta volna az a kézenfekvő megoldás* is, hogy az Alaptörvényben – pótolva a korábbi mulasztást – kodifikálják az adatvédelmi biztos közjogi helyét. Feleslegesnek tűnik történelmi visszatekintésben ezért külön (magas költségen) új hatóságot létrehozni. A második érv a miniszteri indokolás szerint, hogy „időszerű az információs

³⁰² A 10 éves gyakorlatot a 2012. évi XXV. törvény 4. § (1) bekezdése vezette be a korábbi öt év helyett.

³⁰³ Kiemelés tőlem, FN.

³⁰⁴ Lásd: Infotv. Miniszteri Indokolása, Általános Indokolás.

önrendelkezési jogról, valamint az információs szabadságról új törvényt alkotni”. Mivel annak okát, hogy mennyiben időszerűtlen a korábbi Avtv. rendelkezése, a jogalkotó ennek kapcsán nem fejt ki, (ezt kifejezetten elmulasztotta meghatározni), ezért ezzel a kérdéssel érdemben lehetetlen foglalkozni. Meg kell azonban jegyezni, hogy a korábbi adatvédelmi törvény (Avtv.) mindenben megfelelt a jogterületet irányító ekkor hatályos 95/46/EK³⁰⁵ adatvédelmi irányelv követelményeinek.³⁰⁶ Ezért nehéz meghatározni, hogy mennyiben „időszerűtlen” az ekkor hatályos adatvédelmi törvény. A harmadik érv, hogy a megváltozott körülmények, az új Alaptörvény fogalomtára szükségessé tették a változásokat: „Az új körülmények szükségessé teszik, hogy az Alaptörvény koncepciójába illeszkedő és az európai uniós elvárásoknak megfelelő új szabályozás és szervezet jöjjön létre ezen a területen”. Arra azonban nem kapunk választ, hogy mennyiben idegen az Alaptörvény koncepciójától egy (egyébként jól működő független adatvédelmi) ombudsmani intézmény, hiszen számos európai országban találunk – ahogy korábban a dolgozat erre rámutat – a magyar adatvédelmi biztoshoz hasonló független intézmény. Arra nem is érdemes gondolni, hogy az Alaptörvény demokratikus jellegét kérdőjelezi meg (maga) a jogalkotó, amikor a klasszikus ombudsman-típusú adatvédelmi biztosi modellt idegennek tartja az új Alaptörvénytől, mert az „alaptörvény koncepciójába” olyan megoldás illeszkedhet csak, amely az adatvédelmi hatóságot a közigazgatás részének tekinti. (Ha ez igaz lenne, érvelésem szerint, akkor ez azt jelentené, hogy a klasszikus ombudsmani modell nem illeszthető az Alaptörvénybe –mert az adatvédelmi ombudsman alkotmányellenes intézmény, vagy legalábbis nem alkotmánykonform – ez pedig az Alaptörvény „hibája” lenne, mert az ombudsmani modell demokratikus és széles körben elismert, és mivel alkotmányellenes alkotmányokról nem beszélhetünk, itt az Alaptörvény demokratikus jellegét meg lehet megkérdőjelezni). „Végül a jogalkotó kitér arra, hogy „a biztosi intézmény működése során bebizonyosodott, hogy az ombudsmani hatáskör és eszköztár nem nyújt megfelelő mozgásteret és lehetőséget a jogsértések kivizsgálására és szankcionálására. Az információtechnológia elterjedése, az ennek nyomán változó társadalmi szokások folytán, illetve a globalizáció által teremtett új helyzetben a ’90-es évek közepén létrehozott ombudsmani rendszernél lényegesen hatékonyabb hatósági fellépésre van szükség. Erre a szerepre megfelelőbb szervezeti forma a hatóság, így az ombudsmani intézmény helyett az új kihívásokkal szembenézni képes hatóságot kell kialakítani”.³⁰⁷ Annak azonban nem volt közjogi akadály, hogy az információs kihívásokra a jogalkotó azt a választ adja, hogy megerősíti a hivatalban lévő adatvédelmi ombudsman ellenőrzési jogosítványait és esetlegesen bővíti annak hatósági jogköreit. Ez a megoldás észszerű és költséghatékony lett volna, valamint konform a 2018 májusától hatályos új Általános Adatvédelmi Rendelettel.³⁰⁸ Érdemes megjegyezni, hogy az adatvédelmi biztos intézményének fennállása alatt három hivatalban lévő ombudsman

³⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:hu:HTML>

³⁰⁶ Sőt, több ponton magasabb védelmi szintet képviselt az irányelv követelményeinél. Például a sajtó adatkezelése területén.

³⁰⁷ A szankciórendszer hiányosságait Szabó Máté D. így látja: „az adatvédelmi biztos jellemzően nem reparálta a jogsértést. Amellett, hogy fellépett a jogszabályok megsértőivel szemben, elsősorban alapjogvédelemmel foglalkozott, azt tartotta szem előtt, hogy a magánszféra minél zavartalanabb, a közhatalom pedig minél átláthatóbb legyen. Az információs jogi szakombudsmant kifejezett alap- jogvédelmi rendeltetéssel választotta meg a parlament.” SZABÓ Máté Dániel: *Az információs hatalom alkotmányos korlátai*. Doktori értekezés. 176.

³⁰⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete (2016. április 27.).

működött.³⁰⁹ Az adatvédelmi biztos fellépésének, szankciórendszerének természetét a három adatvédelmi biztos eltérően ítélte meg. De egyik sem vetette el a hatósági jogosítványokat. A klasszikus ombudsmani felfogás közel állt az első adatvédelmi biztos munkásságához,³¹⁰ míg az erős hatósági típusú fellépéssel azonosult a második és a harmadik adatvédelmi biztos is.³¹¹

Összefoglalva tehát, kétséges, hogy milyen valós jogpolitikai okok vezettek a korábbi adatvédelmi törvény (Avtv.) hatályon kívül helyezéséhez és egy új adatvédelmi hatóság felállításához.³¹² Törvényes akadálya nem volt annak sem, hogy – a jogalkotó erre irányuló szándéka esetén, követve több európai ország joggyakorlatát³¹³ – a meglévő adatvédelmi biztosi intézményhez telepítsen kikényszeríthető, hatósági jogköröket is.³¹⁴ Tulajdonképpen az Infotv. sem tesz mást, mint hogy a klasszikus jogorvoslati lehetőségeken túl bizonyos adminisztratív, hatósági jogosítványokkal ruházza fel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot. Erre utal, hogy a NAIH teljes mértékben megtartotta ombudsman-típusú jogköreit is, melyeket az Infotv. VI. fejezetének 52–58. §-ai részletesen szabályoznak.³¹⁵

Ugyanakkor el kell ismerni, hogy 2018 májusától az Általános Adatvédelmi Rendelet tényleges implementálását követően a helyzet sok szempontból megváltozott. A Rendelet ugyanis széles körben teszi lehetővé az adatvédelmi hatóság eljárásaiban a jogorvoslati jogot, ez pedig az eljárásokat mindenképpen hatósági irányba tolja. (Érdekes megemlíteni, de nem tárgya a dolgozatnak a NAIH vizsgálata, ezért csak zárójelben említem, hogy a NAIH – szemben a korábbi ombudsmannal – közigazgatási szerv és mint ilyen, alkotmányellenes helyzetet teremtett, hogy 2012. január 1 – 2018. május 25. között nem volt döntései ellen jogorvoslatnak helye. Ez a helyzet a GDPR bevezetésével megváltozott).

Ugyanakkor, a dolgozatban vállalt célom, hogy elemzem az adatvédelmi ombudsman *keletkezésének és megszűnésének* történetét, tehát rekonstruálom azokat az *alkotmányos indokokat*, amelyek az adatvédelmi biztos tisztségének a megszűnéséhez vezettek, és a jogtörténeti visszatekintésben megállapítható, hogy 2012-ben az alkotmányozó nem tudta és nem is tudhatta a későbbi GDPR következményeit.³¹⁶ Másrészt tény, hogy még az Általános Adatvédelmi Rendelet hatálya mellett is lenne mód a korábbi ombudsmani rendszer fenntartására, azt nem zárja ki a GDPR.³¹⁷ Ahogy a Velencei Bizottság – később tárgyalandó – 672 / 2012. CDL-AD(2012)023. számú jelentésében fogalmaz: az, hogy az adatvédelmi hatóság fel van-e ruházva kellő erőforrásokkal (itt az erőforrást a dolgozat nem

³⁰⁹ Majtényi László: 1995.06.30. – 2001.06.30.; Péterfalvi Attila: 2001.12.12. – 2007.12.11.; Jóri András: 2008.09.29. – 2011. 12.31.

³¹⁰ Az ombudsman „csak tanácsot ad, véleményt nyilvánít, figyelmeztet”. MAJTÉNYI: *Ombudsmann...* Lásd még: MAJTÉNYI László: Az adatvédelmi ombudsmann – az adatvédelmi törvényhozás. *Magyar Közigazgatás*, (1990) 8.

³¹¹ Jóri András véleménye szerint „Az információs biztosnak mind az adatvédelem, mind az információs szabadság terén hatékony hatósági eszközrendszerrel kell rendelkeznie. Ez nem jelenti a ‘formátlan’ ombudsmani eljárás lehetőségének feladását.” JÓRI: Az adatvédelemért és az információs szabadságért felelős biztos intézményéről. 20–29.; „A hatósági jogkörök kérdéséhez: (...) a megoldás egy nem ombudsman jellegű parlamenti információs biztos: tehát országgyűlési biztos, hatósági hatáskörökkel, saját hivatali szervezettel”. *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2010.* 18.

³¹² Túl azon, hogy a döntés következtében a hivatalban lévő adatvédelmi biztos elvesztette mandátumát.

³¹³ A volt kelet-európai országok között ezt a modellt erősíti legjellemzőbb módon Szlovénia. <http://www.ip-rs.si/index.php?id=325>.

³¹⁴ Ráadásul, mint fent rámutattam, a hatósági jogköröket a korábbi Avtv. is ismerte szűk körben.

³¹⁵ A NAIH eljárása kívül esik vizsgálódásunkon.

³¹⁶ És erre nem is hivatkozik az alkotmányozó.

³¹⁷ General Data Protection Regulation, Általános Adatvédelmi Rendelet.

csak materiális, anyagi értelemben érti), az végső soron a döntéshozó politikai szereplők akaratán múlik. Semmi nem gátolja őket, hogy „felruházzák az ombudsmant mindazokkal a forrásokkal, amelyek a feladatai ellátásához szükséges”.³¹⁸

b) A Velencei Bizottság álláspontja a magyar adatvédelmi biztos függetlenségéről

Az Európa Tanács Parlamentjének Ellenőrző Bizottsága³¹⁹ 2012. február elsején felkérte a független alkotmányjogászokból álló tanácsadó testületét, a Velencei Bizottságot,³²⁰ hogy véleményezzen néhány újonnan elfogadott magyar sarkalatos törvényt, köztük az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt (Infotv.) A Velencei Bizottság 2012. szeptember 25-én elkészítette jelentésének tervezetét.³²¹ A Velencei Bizottság 92. ülésén, 2012. október 12–13-án elfogadta a jelentés végső szövegét.³²² A Velencei Bizottság megfogalmazásában „az adatvédelmi ombudsmani intézmény átalakítása adatvédelmi hatósággá sok kritikát kapott,”³²³ mert így a felügyelő hatóság jobban függ majd azoktól, akiket ellenőrizni hivatott.³²⁴ A Velencei Bizottság jelentése rámutat, hogy a magyar kormány szerint az átalakítás szükségszerű volt, mivel az új információs technológiák hatékony választ igényelnek, és egy közigazgatási típusú adatvédelmi hatóság hatékonyabb az ombudsmannál. Ugyanakkor a Bizottság ezen érvet nem találja „teljesen meggyőzőnek”.³²⁵ A hatékonysága egy „intézménynek a hozzáértésén” (kompetenciáján) és mindenekelőtt az „emberi és pénzügyi erőforrásain” alapul.³²⁶ A Bizottság szerint, hogy egy hatóság fel van-e ruházva kellő erőforrásokkal, az végső soron a döntéshozó politikai szereplők akaratán múlik. Semmi nem gátolja őket, hogy „felruházzák az ombudsmant mindazokkal a forrásokkal, amelyek a feladatai ellátásához szükséges”.³²⁷

A Velencei Bizottság jelentése részletesen kitér az ekkor új Infotv. adatvédelmi szabályaira: elemzi a formális függetlenség garanciáját, miszerint az új hatóság nem utasítható és feladatot számára csak törvény állapíthat meg;³²⁸ A törvény sokrétű, széles vizsgálati lehetőséget biztosít az adatvédelmi hatóságnak,³²⁹ a stabilitást szolgálja a hatóság elnökének

³¹⁸ Jelentés 29. pont.

³¹⁹ Az Európa Tanács tagjainak kötelezettségeit és elkötelezettségét értékelő bizottság [Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe].

³²⁰ Ahogy korábban említettem, hivatalos nevén: European Commission for Democracy through Law (Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel). A Velencei Bizottság ajánlásai nem kötelezőek a nemzetközi jog szerint, de a tagállamok általában követik azokat.

³²¹ Melyet a magyar kormánynak is módja volt véleményezni. Az elfogadott jelentés végső szövege a magyar hatóságok észrevételeit is figyelembe veszi.

³²² Opinion 672/2012. CDL-AD(2012)023. A teljes szöveg megtalálható: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)023-e)

³²³ Jelentés 28. pont.

³²⁴ „(...) the new Authority seems more dependent on those it is supposed to control than the old Ombudsman.” Jelentés 36. pont.

³²⁵ „The Commission does not find that argument fully convincing”. Jelentés 29. pont.

³²⁶ „The efficiency of an authority depends on its competencies and above all on its human and financial resources.” Jelentés 29. pont

³²⁷ „Whether an authority is equipped with sufficient resources in the end depends on the will of the deciding political actors. Nothing prevents them from endowing an ombudsman with the resources which are required to accomplish its tasks.” Jelentés 29. pont.

³²⁸ Infotv. A Hatóság autonóm államigazgatási szerv. A Hatóság független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől különülten, befolyásolástól mentesen látja el. A Hatóság számára feladatot csak törvény állapíthat meg. [38. § (1) és (5)].

³²⁹ Infotv. 52. §.

hosszú időtartamú (kilenc évre szóló) kinevezése.³³⁰ A Velencei Bizottság megfelelőnek találja a hatóság elnökének elmozdítására vonatkozó szigorú szabályokat,³³¹ az elnök fizetésére vonatkozó szabályokat³³² és a szigorú összeférhetetlenségi szabályokat.³³³ Az Infotv. 39. §-a pedig széles költségvetési autonómiát biztosít az adatvédelmi hatóságnak.³³⁴ Mindezek után a Velencei Bizottság fontosnak tartja rámutatni az Infotv. kapcsán a „megmaradt hiányosságokra”³³⁵ is. Először, az új kinevezési rendszernek köszönhetően az adatvédelmi hatóság *kevésbé független*, mint a korábbi ombudsman.³³⁶ Ennek oka, hogy az Infotv. szerint a miniszterelnök javaslatára az államfő nevezi ki a hatóság elnökét, ezért a végrehajtó hatalomnak erős beleszólása van a kinevezésbe. Pontosabban, a kritika tárgya, hogy a törvényhozást *teljesen kizárják az eljárásból*.³³⁷ Ugyanakkor, emlékeztet a Velencei Bizottság, Magyarország korántsem az egyetlen ország, amely ezt a jogkört inkább a végrehajtó hatalomhoz telepíti. „Az adatvédelmi hatóság vezetését vagy a parlament vagy a kormány nevezi ki” emlékeztet a Velencei Bizottság, utalva a *Bizottság kontra Németország*³³⁸ (2010) – korábban tárgyalt – per megállapítására. A Velencei Bizottság jelentése hangsúlyozza, hogy az adatvédelmi hatóság elnöke hivatalvesztésének feltételeit csak azután módosította a magyar kormány, hogy ellene az Európai Unió Bizottsága kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett.

(A függetlenség tárgyában a Velencei Bizottság jelentésének 30. pontjában utalt az ügyben ekkor indult Magyarország elleni kötelezettségszegési eljárásra. Még a kötelezettségszegési eljárás bizottsági szakában, 2012. januárban Magyarország módosította az új törvénytervezetet az Információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (leendő Infotv.) és ez – a Velencei Bizottság szerint – javított az adatvédelmi hatóság függetlenségének az általános megítélésén. A később hatályos szövege a törvénynek különösen részletes szabályokat tartalmaz már, annak érdekében, hogy közvetlenül és sok esetben indirekt módon biztosítsa az új adatvédelmi hatóság függetlenségét. Mint később látni fogjuk, ez azonban kevés volt ahhoz, hogy Magyarország megnyerje a Bizottsággal szemben az adatvédelmi biztos függetlenségének megsértése miatt indított kötelezettségszegési eljárást.)

³³⁰ Infotv. 40. § (3) A köztársasági elnök a Hatóság elnökét kilenc évre nevezi ki.

³³¹ Infotv. 45. § (1)–(8) bekezdése.

³³² Infotv. 43. § (1) bekezdése szerint „A Hatóság elnöke miniszteri illetményre és juttatásokra jogosult, azzal, hogy a vezetői illetménypótlék mértéke a miniszteri vezetői illetménypótlék másfélszerese”. A Velencei Bizottság jelentése – tévesen – a 40. §-hoz rendeli ezen szabályt (a megállapítás tölem: FN).

³³³ Infotv. 40. § (2) bekezdése értelmében „A Hatóság elnökének nem nevezhető ki az, aki a kinevezésre irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, helyi önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, megyei közgyűlés elnöke vagy alelnöke, települési, területi vagy országos kisebbségi önkormányzat tagja, illetve párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt”. Megjegyzendő, hogy a Velencei Bizottság az összeférhetetlenségi szabályoknál utal a 40. § (1) bekezdésére is, de azok csak kinevezésre vonatkozó szabályokat tartalmaznak.

³³⁴ Infotv. 39. § (1) bekezdése értelmében „A Hatóság fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”. Amint azt korábban bíráltuk, a magyar rendszerben az ombudsman és a szakombudsmanok nem határozhatják meg a saját költségvetésüket, szemben az ügyészséggel, az Alkotmánybírósággal vagy az Állami Számvevőszékkel. Ez fokozottan igaz a NAIH-ra, mint autonóm közigazgatási szervre. Azzal, hogy egy közigazgatási szervtől ez már nem is várható.

³³⁵ Jelentés 35. pont.

³³⁶ Lásd: Jelentés 36. pont.

³³⁷ Jelentés 36. pont.

³³⁸ *Bizottság kontra Németország* (C-518/07 sz. ügy) 2010. március 9-i ítélet 44. §-a.

Érdekes felidézni, hogy a Velencei Bizottságnak milyen egyéb kifogásai voltak. További két kritikai megjegyzése is volt a Bizottság jelentésének: az Infotv. értelmében az adatvédelmi hatóságnak adatvédelmi és információszabadság ügyekben jogszabály-véleményezési joga van. Az azonban nem egyértelmű, hogy közvetlenül a Parlamentnek nyújtja-e be a Hatóság a javaslatait, amely szintén egy többletgarancia lenne, vagy a kormány, illetve más csatornákon át gyakorolhatja a Hatóság jogszabály-véleményezési jogkörét. Ez különösen kiélezett kérdéssé vált, miután az Országgyűlés által megválasztott ombudsman tisztsége megszűnt, és helyette a közigazgatás szerveként működő Hatóság kezdte meg a működését. Végül, kifogást emelt a Velencei Bizottság az adatvédelmi hatóság köztisztviselői és munkavállalói jogviszonyának létesítésével kapcsolatban is. „A Velencei Bizottság sajnálatosnak találja, hogy a Törvény [Infotv]. nem mondja ki expliciten – ugyan a 38. §-ban garantált autonóm közigazgatási szerv státuszából ez levezethető –, hogy a hatóság elnöke, ‘aki munkáltatói jogokat gyakorol a köztisztviselők és a munkavállalók felett’, szabadon dönthet az alkalmazottak felvételéről”.³³⁹ A Bizottság javaslata az volt, hogy módosítsák a jogszabály úgy, hogy az egyértelműen kimondja, hogy a „hatóság munkatársait a hatóság elnöke nevezi ki, minden külső befolyástól mentesen”.³⁴⁰

c) Az Európai Unió Bíróságának ítélete a magyar adatvédelmi hatóság függetlenségéről

A JOGBIZTONSÁG KÉRDÉSE A BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG ÜGYBEN

Az Európai Unió Bírósága (EUB) 2014. április nyolcadikán meghozta ítéletét „Tagállami kötelezettségszegés a 95/46/EK irányelv – a személyes adatok kezelése vonatkozásában a természetes személyeket megillető védelem és az ilyen adatok szabad áramlása – A 28. cikk (1) bekezdése megsértése miatt, a felügyelő hatóság a megbízási idő lejártá előtt megszüntető nemzeti jogszabály és új felügyelő hatóság létrehozása és másik személy elnökké történő kinevezése”³⁴¹ tárgyában. Az Európai Unió Bíróság előbb a kereset elfogadhatóságáról, utána az ügy érdeméről döntött. Az elfogadhatóság kapcsán a Bíróság alaposan megvizsgálta Magyarország azon érvét, miszerint a kereset azért elfogadhatatlan, mert a kötelezettségszegést „esetleg megállapító ítéletet nem lehetne végrehajtani”.³⁴² Ugyanis – szól Magyarország érvelése –, ha a közösségi bíróság „megállapítja, hogy Magyarország a 95/46 irányelv megsértésével szüntette meg a biztos megbízatását, ezt a jogellenességet csak úgy lehetne orvosolni, hogy a [z új adatvédelmi] Hatóság elnökét visszahívják, és a korábbi biztossal töltik be helyette ezt a tisztséget, ami az állítólagos kötelezettségszegés megismétlését jelentené.”³⁴³ Márpedig Magyarország álláspontja szerint a Bíróság ítéletben nem állapíthatja meg a kötelezettségszegést, ha az érintett tagállam ezt az ítéletet csak az uniós jog megsértésével tudja végrehajtani. „Ráadásul a Hatóság elnöke megbízatásának idő előtti megszüntetése sértene az [új adatvédelmi] Hatóság függetlenségének Alaptörvényben foglalt elvét.”³⁴⁴ A kereset az EUB szerint elfogadható. Ebből – többek között – az is következik, hogy (Magyarország érve szerint) az ítéletet úgy

³³⁹ Az Infotv. 50. § -a csak annyit mond, hogy „a Hatóság köztisztviselői és munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a Hatóság elnöke gyakorolja”.

³⁴⁰ Jelentés 40. pont.

³⁴¹ C-288/12. sz. ügy. Lásd: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6af337f07297e4f58a6be9a6518736f86.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuOb3r0?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&oc c=first&part=1&cid=188768>

³⁴² C- 288/12. sz. ügy 26. pont.

³⁴³ Ítélet 26. pont.

³⁴⁴ Ítélet 26. pont.

kellett volna végrehajtani, hogy a hatóság jelenlegi elnökét „visszahívják” és helyette a korábbi „adatvédelmi biztossal töltik be” a tisztséget. Az Európai Unió Bíróságának álláspontja Magyarország érvével szemben az volt, hogy ha bizonyítást is nyerne az ítéletben, hogy Magyarország a kötelezettségszegést csak a „95/46 irányelv, illetve a jogbiztonság elvének megsértésével lenne képes orvosolni”, (Ítélet 34. pont), akkor is ez a tény „mindenképpen a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása körébe tartozik, ennél fogva nem befolyásolja a jelen kereset elfogadhatóságát” (Ítélet 34. pont).

Magyarország azon „érvére, hogy az állítólagos jogsértést esetleg megállapító ítélet végrehajtása alaptörvény- ellenes helyzetet teremtené, meg kell állapítani,”³⁴⁵ – hangsúlyozza az Európai Unió Bírósága – „hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az uniós jogból eredő kötelezettségek nem teljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként nemzeti jogrendszerének rendelkezéseire, még az alkotmányos rendelkezésekre sem”.³⁴⁶ Pontosan a közösségi jog szupremáciája miatt.³⁴⁷

A jogbiztonság kérdését a főtanácsnoki indítvány is megvilágítja. A főtanácsnok érvelésében két dolgot állít a jogbiztonsággal összefüggésben: az egyik szerint vitatható, hogy az új adatvédelmi hatóság valamennyi aktusa érvénytelen lenne azáltal, hogy a közösségi bíróság megállapítja a kötelezettségszegést, de ennek megítélése – szól a második érv – a nemzeti bíróság kompetenciájába tartozik.³⁴⁸ Melchior Wathelet főtanácsnok rámutat:

Nem győzött meg Magyarország azon érve sem, amely szerint a jelen kereset elfogadhatósága ellentétes a jogbiztonság elvével, mivel az állítólagos kötelezettségszegés megállapítása nyomán a jelen ügyben [az új adatvédelmi] Hatóság elnökének 2012. január 1- jét követően meghozott valamennyi aktusát az uniós joggal összeegyeztethetetlennek kellene tekinteni. A jogbiztonság elve valamennyi tagállam jogrendszerének közös elve, (...) amelyet (...) minden körülmények között tiszteletben kell tartaniuk. Ugyanakkor anélkül, hogy állást foglalnánk azon érv megalapozottságával kapcsolatban, amely szerint az állítólagos kötelezettségszegés megállapítása folytán érvénytelen [az új adatvédelmi] Hatóság által 2012. január 1- jét követően meghozott valamennyi aktus, elegendő rámutatni arra, hogy nem a Bíróság, hanem esetlegesen a magyar nemzeti bíróságok feladata, hogy a konkrét ügyekben ezen elv esetleges megsértését megállapítsák,³⁴⁹ és hogy meghozzák a megfelelő intézkedéseket, anélkül hogy akadályoznák a Bíróság ítéletének hatékony végrehajtását.³⁵⁰

A JOGHATÁS PROBLÉMÁJA A *BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG* ÜGYBEN

Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az Európai Unió Bírósága már korábban kimondta, hogy elfogadhatatlan a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset, ha az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártát követően a kötelezettségszegés a továbbiakban már nem keletkeztetett joghatásokat.³⁵¹ Kérdés tehát,

³⁴⁵ Ítélet 35. pont.

³⁴⁶ Ítélet 35. pont.

³⁴⁷ Lásd többek között a *Bizottság kontra Belgium* ítélet, C-102/79. sz. ügy EU:C:1980:120, 15. pontját, valamint a *Bizottság kontra Portugália* ítélet, C- 70/06. sz. ügy EU:C:2008:3, 21. és 22. pontját.

³⁴⁸ Mellesleg a Bíróság az esetleges joghatások ellenére is megállapította, hogy a Német Szövetségi Köztársaság (A C- 518/07. sz. ügy) és az Osztrák Köztársaság (C- 614/10. sz. ügy) nem tett eleget az irányelv 28. cikke (1) paragrafusának második bekezdéséből fakadó kötelezettségeinek, amely joghatásokat a szóban forgó hatóságok által hozott intézkedések tekintetében előidézhetnek. ([Lásd: Főtanácsnoki indítvány 51. pont.)

³⁴⁹ A főtanácsnok hozzászólja, hogy az Európai Unió Bírósága azon esetleges joghatások ellenére is megállapította, a fent idézett Németország és Ausztria elleni ügyben az Irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második bekezdéséből fakadó kötelezettségszegést, „amely joghatások [...] a szóban forgó hatóságok által hozott intézkedések tekintetében előidézhetnek” [*Bizottság kontra Németország* ügyben hozott C-518/07. sz. ítélet és a *Bizottság kontra Ausztria* ügyben hozott C-614/10. sz. ítélet].

³⁵⁰ Főtanácsnoki indítvány 49–50. pont.

³⁵¹ Lásd: *Bizottság kontra Spanyolország* ítélet, C- 221/04. sz. ügy EU:C:2006:329, 25. és 26. pontját, valamint a *Bizottság kontra Portugália* ítélet EU:C:2011:214, 33. pontját.

hogy az adatvédelmi biztos leváltása keletkeztet-e máig ható joghatásokat. Magyarország e tekintetben arra hivatkozott, hogy a 2011. évi CXII. törvénnyel beiktatott új adatvédelmi hatóság mindenben eleget tesz a 95/46/EK irányelv garanciális szabályainak. Ha a Bíróság a kötelezettségszegést megállapítaná, ez „egyébiránt azzal járna, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének valamennyi aktusa összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal, mivel azokat olyan felügyelő hatóság fogadta el, amely nem felel meg a 95/46 irányelv követelményeinek, ami sértené a jogbiztonság elvét”.³⁵²

A luxemburgi Bíróság szerint a jelen ügyben a kötelezettségszegés³⁵³ abban áll, hogy a biztos nem láthatta el az eredetileg megállapított megbízatási idő végéig a megbízatását, és nem vitatott, hogy ez az időtartam az indokolással ellátott véleményben megállapított határidőig nem telt le.³⁵⁴ Ilyen körülmények között „nem lehet úgy tekinteni, hogy az állítólagos kötelezettségszegés az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártát követően már nem fejtett ki joghatásokat”.³⁵⁵ A főtanácsnoki indítvány hasonló érvelést alkalmaz: „azok a kérdések, hogy az új adatvédelmi törvény megfelel-e az irányelvben támasztott feltételeknek, vagy sem, illetve hogy az [új adatvédelmi] Hatóság függetlenül jár-e el (...) semmilyen módon nem befolyásolják azt a kérdést, hogy a biztos megbízatásának megszüntetése sérti-e az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdését.”³⁵⁶ A főtanácsnok – megerősítve az ítélet érvelését – rámutat, hogy kötelezettségszegésnél az „eredendő bűn” a tagállam jogsértése. Az eredeti jogsértés megállapítását nem lehet azért kizárni, mert a jogsértés nyomán keletkezett újabb határozatok már megfelelnek a közösségi jognak. A főtanácsnok úgy véli „az ettől eltérő következtetés lehetővé tenné, hogy a tagállam elkerülje annak megállapítását, hogy egyes határozatai összeegyeztethetetlenek az uniós joggal, azzal az ürüggyel, hogy más, későbbi határozatai, amelyek meghozatala csak a jogsértés nyomán vált lehetségessé, az uniós joggal összeegyeztethetőek, és azokat csak úgy lehetne módosítani, ha ugyanazt a jogsértést ismét elkövetnék”.³⁵⁷

A LEHETETLEN VÉGREHAJTÁS PROBLEMATIKÁJA A *BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG* ÜGYBEN
Hogy Magyarország miként fog jogszerűen eleget tenni az ítéletben foglaltaknak, az a Bíróság érvelésében nem képezi az ítélet tárgyát. Ha „egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak”³⁵⁸ (...) meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, és annak eldöntése, hogy melyek a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések, nem képezi az EUMSZ 258. cikk alapján meghozott ítélet tárgyát.³⁵⁹

³⁵² Ítélet 27. pont.

³⁵³ Az elfogadhatóságról szóló fejezet – helyesen – állítólagos kötelezettségszegésről beszél, mert ennek tényleges tartalmát csak az ügy érdemében hozott döntés tartalmazza.

³⁵⁴ A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a kötelezettségszegés fennállását a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő leteltének időpontjában fennálló helyzete alapján kell megítélni. Lásd: *Bizottság kontra Portugália* ítélet, C- 20/09. sz. ügy EU:C:2011:214, 31. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Magyarország számára ez a határidő 2012. április 7- én járt le.

³⁵⁵ Ítélet 31. pont.

³⁵⁶ Főtanácsnoki indítvány 47. pont.

³⁵⁷ Főtanácsnoki indítvány 48. pont.

³⁵⁸ Az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése értelmében.

³⁵⁹ „Az EK 226. cikke szerinti tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban a Bíróságnak ugyanis csak a közösségi rendelkezés megsértését kell megállapítania. Ezt követően az EK 228. cikk (1) bekezdése szerint az adott tagállamnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket (...). Annak eldöntése tehát, hogy melyek az EK 226. cikke alapján kötelezettségszegést megállapító ítélet teljesítéséhez szükséges intézkedések, független az ilyen ítélet tárgyától, és e kérdés

E tekintetben a Bíróság érvelésén túlmegegy a főtanácsnoki indítvány, amely kimondja, hogy az ítélet végrehajtható. A főtanácsnok „nem tud (...) egyetérteni Magyarország azzal kapcsolatos érveléssel, hogy lehetetlen végrehajtani a (...) kötelezettségszegést esetleg megállapító ítéletet”.³⁶⁰

A főtanácsnok idézi, hogy

Magyarország arra tekintettel hivatkozik a bizottsági kereset elfogadhatatlanságára, hogy csak úgy lenne képes végrehajtani a kötelezettségszegést megállapító ítéletet, ha megismételné az ítéletben megállapított kötelezettségszegést.”³⁶¹ A főtanácsnok így fogalmaz: „(...) A jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapítása, deklaratív jellege ellenére, fontos joghatásokkal bírna, amelyek szükségképpen kihatnának az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének jogállására, amint azt egyébként Magyarország is hangsúlyozza (noha a jogsértés esetleges megállapításával szemben felhozott érvként.³⁶² (...) A biztos megbízatásának (...) idő előtti megszüntetése elválaszthatatlanul kapcsolódott az [új] Hatóság elnökének 2012. január 1-jei kinevezéséhez. Ennélfogva – folytatja érvelését a főtanácsnok – ha a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetésével Magyarország megsértette az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, abból az következne, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság elnökének kinevezése szintén jogellenes []. Így az is következne belőle, hogy a [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnöke 2012. január 1-je óta az uniós jog megsértésével tölti be tisztségét.”³⁶³

Ezért – fogalmaz a főtanácsnok – „megalapozatlanok az esetleges kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtásának lehetetlenségével kapcsolatos érvek, mivel – amint azt a Bizottság jelzi – a jelen ügyben az állítólagos kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása lehetséges lenne akár úgy, hogy Jóri Andrást visszahelyezik biztosi tisztségébe az eredeti megbízatási idejéből hátralévő időtartamra, akár úgy, hogy kinevezik az [új adatvédelmi] Hatóság elnökévé”.³⁶⁴

AZ IDŐBELI HATÁLY JELENTŐSÉGE A *BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG* ÜGYBEN

Magyarország határozott kérelme volt, hogy ha a Bíróság helyt adna a Bizottság keresetének, korlátozza az ítélet időbeli hatályát az új adatvédelmi Hatóság jelenlegi elnökének a megbízatása végéig. „Magyarország a (...) jelenlegi eljárásban egyértelműen jelezte arra irányuló kérelmét, hogy a kötelezettségszegés esetleges megállapítása ne érintse a Hatóság jelenleg hivatalban lévő elnökének megbízatását, még ha az ‘időbeli hatály korlátozása’ kifejezés nem is szerepel az ellenkérelemben”.³⁶⁵ Magyarország tehát kifejezetten a bírósági ítélet következményeire tekintettel kérte az ítélet időbeli hatályának korlátozását. Az időbeli hatály korlátozásának lényege ugyanis, hogy a kormányzat által kinevezett új adatvédelmi hatóság elnökének a megbízatása végéig korlátozva legyenek az ítélet jogkövetkezményei. A kérelem alátámasztására Magyarország előadta az új adatvédelmi jogszabály, az Infotv. teljes összhangját a 95/46/K irányelvvel „valamint a jelen ügy által felvetett kérdés újdonságára”

nem lehet az említett ítélet értelmezése iránti kérelem tárgya.” Lásd: *Bizottság kontra Németország* ítélet, 2007. július 18. C- 503/04. sz. ügy EU:C:2007:432, 15. pont.

³⁶⁰ Főtanácsnoki indítvány 36. pont.

³⁶¹ Főtanácsnoki indítvány 40. pont.

³⁶² Magyarország érvelésében sérti a jogbiztonság elvét a kötelezettségszegést megállapító kereset, mert az kihatással lenne az új adatvédelmi Hatóság jogszerűen megválasztott elnökének státuszára.

³⁶³ Főtanácsnoki indítvány 44–45. pontja.

³⁶⁴ Főtanácsnoki indítvány 46. pont.

³⁶⁵ Ítélet 63. pont. A főtanácsnoki indítvány így fogalmaz: „Magyarország azt javasolja, hogy a Bíróság korlátozza ítéletének időbeli hatályát, és rendelkezzen úgy, hogy a megállapított kötelezettségszegés nem érinti a Hatóság elnökének megbízatását. Kérelme alátámasztása érdekében e tagállam a 2011. évi törvénynek a 95/46 irányelvvel való összeegyeztethetőségére, valamint a jelen ügy által felvetett kérdés újdonságára hivatkozik.” (Főtanácsnoki indítvány 28. pont.)

hivatkozott. Az Európai Bíróság az időbeli hatály korlátozására vonatkozó kérelmet elutasította. A luxemburgi Bíróság szerint, ha feltételezzük is, hogy „a jogbiztonsággal kapcsolatos megfontolások kivételesen szükségessé tehetik [az ítélet] időbeli hatályának korlátozását, (...) Magyarország nem bizonyította meggyőzően, hogy e feltételek teljesülnek. (...) ugyanis az uniós jogot nem lehetett ésszerűen úgy értelmezni, hogy az lehetővé teszi, hogy Magyarország idő előtt megszüntesse a biztos megbízatását”. Ugyanakkor az időbeli hatály kérdéséről függetlenül felmerül – mint később látni fogjuk – hogy amennyiben a kötelezettség alapjául szolgáló jogsértést a tagállam nem orvosolta (és határozott álláspontunk szerint a mai napig nem orvosolta, erről az ügy érdemében a továbbiakban részletesen szó lesz), akkor a Hatóság jelenlegi elnöke mandátumának lejártával a jogsértés még mindig orvosolható az eredeti állapot helyreállításával.

Itt érdemes kitérni arra, hogy az időbeli hatály korlátozása rendkívül összetett kérdés az európai joggyakorlatban. Az EUB joggyakorlatában az ítélet hatályának időbeli korlátozásáról kifejezetten csak a megsemmisítés iránti keresetek vonatkozásában rendelkezik az EK 231. cikk második bekezdése [EUMSZ 264. cikk]. A Bíróság ezen túlmenően előzetes döntéshozatali eljárásokban a jogbiztonság általános elve alapján kivételes esetekben kimondta az ítélet hatályának időbeli korlátozását. Szintén kivételnek tekinthető a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokban az ítélet hatályának időbeli korlátozása. A hatály korlátozásának lehetőségéről a kötelezettségszegés megállapítása esetén a következő fontos jogesetek adnak irányutatást: a C- 475/07. sz., *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2009. február 12- én hozott ítélet 61. pontja; C- 35/97. sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 1998. szeptember 24- én hozott ítélet (EBHT 1998., I- 5325. o.) 49. és azt követő pontjai és a C- 426/98. sz., *Bizottság kontra Görögország* ügyben 2002. március 19- én hozott ítélet (EBHT 2002., I- 2793. o.) 40. és azt követő pontjai és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban az ítélet hatályának korlátozási lehetőségét csak elméleti szinten vizsgálva; a C- 359/97. sz., *Bizottság kontra Egyesült Királyság* ügyben 2000. szeptember 12- én hozott ítélet (EBHT 2000., I- 6355. o.) 92. pontja. Továbbá a C- 184/99. sz. *Grzelczyk*- ügyben 2001. szeptember 20- án hozott ítélet (EBHT 2001., I- 6193. o.) 53. pontja és a C- 209/03. sz. *Bidar*- ügyben 2005. március 15- én hozott ítélet (EBHT 2005., I- 2119. o.) 69. pontja. Illetve a *Bizottság kontra Görögország* ítélet, C- 178/05, EU:C:2007:317, 67. és 89. pontjai, valamint a *Bizottság kontra Írország* ítélet C- 82/10, EU:C:2011:621, 63. pontja. Lásd többek között a C- 104/98. sz., *Buchner és társai* ügyben 2000. május 23- án hozott ítélet (EBHT 2000., I- 3625. o.) 39–41. pontja. Ezek szerint megállapítható:

ha a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban hozott ítélet az abban található közösségi jogértelmezés alapján a kötelezettségszegés pusztá megállapításán túlterjedő hatással jár, úgy meghatározott körülmények között indokolt lehet az ilyen ítélet hatályának időbeli korlátozása [C- 178/05. sz. főtanácsnoki indítványának 89. pontja].

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a korlátozás csak kivételesen lehetséges, ha két feltétel teljesül: először is különösen az érvényesnek és hatályosnak ítélt szabályozáson alapuló, jóhiszeműen létrehozott jogviszonyok nagy számának következtében súlyos gazdasági következmények veszélye áll fenn, másodszor a közösségi rendelkezések (...) objektív és jelentős bizonytalanság miatt a (...) a nemzeti hatóságokat a közösségi jogszabályoknak nem megfelelő magatartásra ösztönözték, és ehhez a bizonytalansághoz esetleg más tagállamok és a Bizottság magatartása is hozzájárult. [C- 178/05. sz. főtanácsnoki indítványának 90. pontja].

Az időbeli korlátozást mint megoldást

a Bíróság (...) csak világosan meghatározott körülmények között alkalmazta, ha az érvényes és hatályos szabályozás alapján jóhiszeműen létrejött jogviszonyok magas száma miatt súlyos gazdasági következmények felmerülésének kockázata állt fenn, valamint úgy tűnt, hogy a magánszemélyeket és a nemzeti hatóságokat [az uniós] rendelkezések tartalmát illető objektív és jelentős bizonytalanság indította [az uniós] szabályozásnak meg nem felelő magatartásra, amely bizonytalansághoz esetleg más tagállamok vagy a Bizottság magatartása is hozzájárult” [A C- 367/93. – C- 377/93. sz., Roders és társai egyesített ügyekben 1995. augusztus 11- én hozott ítélet (EBHT 1995., I- 2229. o.) 43. pontja].

AZ ÜGY ÉRDEMÉRŐL AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK AZ ÁLLÁSPONTJA A *BIZOTTSÁG KONTRA MAGYARORSZÁG* ÜGYBEN

A Bíróság megállapította, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízatását, nem teljesítette a 95/46/EK irányelvből eredő kötelezettségeit. „A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízatását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit”.³⁶⁶ A Bíróság érvelése így szól: „Tény, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg és módosíthatják azt az intézményi modellt, amelyet a felügyelő hatóságaik tekintetében legalkalmasabbnak vélnék. Ennek során azonban figyelemmel kell lenniük arra, hogy nem sérthetik a felügyelő hatóság függetlenségét, amely a 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből következik (...).”³⁶⁷ Ha valamennyi tagállam számára megengedett lenne, hogy a felügyelő hatóság megbízatását az eredetileg megállapított megbízatási idő lejártá előtt megszüntessék, anélkül hogy tiszteletben tartanák az e célból előzetesen meghatározott szabályokat és garanciákat, akkor e hatóság fölött megbízatásának gyakorlása közben végig ott lebegne a megbízatás idő előtti megszüntetésének fenyegetése, ami e hatóság politikai hatalomnak való megfélemléséhez vezetne, és ez önmagában megkérdőjelezi az adatvédelmi hatóság teljes függetlenségét.³⁶⁸

Ahogy korábban rávilágított a dolgozat, a Bíróság esetjogában hangsúlyozta,³⁶⁹ hogy „önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő állami hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbiek független módon láthassák el feladatkörüket”.³⁷⁰ Az egyik ilyen kockázat a Bíróság érvelésében a független hatóságnak az öt felügyelő (politikai) szervhez történő „idő előtti igazodás”. A Bizottság és az öt támogató európai adatvédelmi biztos szerint elengedhetetlen, hogy miután a tagállam megállapította a hatóság megbízatásának időpontját, tiszteletben tartsa azt, anélkül hogy lehetősége lenne azt idő előtt megszüntetni, kivéve ha azt súlyos és objektíve ellenőrizhető okok indokolják. A megbízatás idő előtti megszűnése megteremti a felügyelő hatóság jogellenes befolyásolásának kockázatát feladatai gyakorlása során, ami sérti a függetlenségét.³⁷¹

Másrészt a magánélethez való jog őrzője mint adatvédelmi biztos szerep, megköveteli, hogy az adatvédelmi hatóságok „mentesek legyenek a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is”.³⁷² „Ellentétben Magyarország állításával” az adatvédelmi hatóság „funkcionális függetlensége” „önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a felügyelő

³⁶⁶ Ítélet 62. pont

³⁶⁷ Ítélet 60. pont.

³⁶⁸ Ítélet 54. pont. Lásd még: *Bizottság kontra Ausztria* ítélet EU:C:2012:631, 51. pontját.

³⁶⁹ *Bizottság kontra Németország* C- 518/07. sz. ítélet, EU:C:2010:125, 36. pont és *Bizottság kontra Ausztria* C- 614/10. sz. ítélet, EU:C:2012:631, 52. pont.

³⁷⁰ Ítélet 53. pont.

³⁷¹ Lásd: Főtanácsnoki indítvány 55. pont.

³⁷² Ítélet 53. pont.

hatóságok védve legyenek bármilyen külső befolyástól”.³⁷³ Ugyanis „a felügyelő hatóságok által élvezett funkcionális függetlenség abban az értelemben, hogy tagjai feladatkörük ellátása során senkitől nem fogadhatnak el utasítást, szükséges”,³⁷⁴ de korántsem elégséges feltétele annak, hogy e hatóságok megfeleljenek az irányelv értelmében a teljes függetlenség követelményének.³⁷⁵ [Magyarország érve ugyanis az volt, hogy a „95/46 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében foglalt függetlenségi követelmény a felügyelő hatóságot a feladatkörének ellátása során megillető függetlenséghez kapcsolódik”, vagyis „funkcionális függetlenséget” jelent. A magyar szabályozás pedig „mind 2012. január 1-je előtt, mind azt követően teljes mértékben megfelelt ennek a követelménynek”. Az Irányelv „28. cikkéből nem lehet levezetni olyan követelményt, hogy az említett hatóságot vezető személy számára alanyi jogot kell biztosítani e feladatkör ellátására”. Magyarország érvelésében amennyiben a (...) funkcionális függetlenség biztosított, csekély a jelentősége annak, hogy a hatóság vezetőjének személye akár eredeti megbízatásának lejártát megelőzően megváltozik.)³⁷⁶

A jelenlegi

helyzetben nem tekinthető úgy, hogy a felügyelő hatóság a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától mentesen működhet. A 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő függetlenségi követelményt ennél fogva szükségképpen úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a felügyelő hatóságok megbízatásának időtartamát annak leteltéig tiszteletben kell tartani, és a megbízatást csak az alkalmazandó jogszabályokban foglalt szabályok és garanciák tiszteletben tartása mellett lehet idő előtt megszüntetni.³⁷⁷

A Bíróság állandó esetjogában már megállapította, hogy a 95/46/EK irányelv 28. cikke (1) cikkének második bekezdését

úgy kell értelmezni, hogy a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságoknak olyan függetlenséggel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra, hogy feladataik ellátása során külső befolyástól mentesen járjanak el. E függetlenség kizár többek között bármilyen összefonódást vagy bármely más formában jelentkező, akár közvetlen, akár közvetett külső befolyást, amely hatással lehetne határozataikra, és így akadályozhatná az említett hatóságoknak a magánélet védelméhez való alapvető jog és a személyes adatok szabad áramlása közötti helyes egyensúly létrehozásában álló feladatuk teljesítését.³⁷⁸

(Magyarország érvelésében ugyanis a „95/46 irányelv nem határozza meg sem a felügyelő hatóságok felépítését és szervezetét, sem pedig a hatóságot vezető személyek megbízatásának időtartamát, ezért a tagállamok szabadon dönthetnek e hatóságok intézményi felépítéséről. Ez a szabadság kiterjed a felügyelő hatóság” vezetőjének „megválasztására, illetve modellváltás esetén” a megválasztott személy „leváltására” akkor is, „ha erre a hivatalban lévő felügyelő hatóság megbízatásának idő előtti, ex lege megszüntetése eredményeként kerül sor”).³⁷⁹

Az új adatvédelmi hatóság és a korábbi adatvédelmi biztos „feladatköre lényegében azonos, azaz a 95/46 irányelv alapján a nemzeti felügyelő hatóságokra ruházott feladatokat látják el, (...) a 2011. évi törvény 75. §-ának (1) és (2) bekezdése biztosítja köztük a

³⁷³ Ítélet 52. pont.

³⁷⁴ Ítélet 52. pont.

³⁷⁵ Lásd: *Bizottság kontra Ausztria* ítélet, EU:C:2012:631, 42. pont.

³⁷⁶ Ítélet 42. pont.

³⁷⁷ Ítélet 55. pont.

³⁷⁸ Ítélet 51. pont. Lásd továbbá: *Bizottság kontra Németország* ítélet, EU:C:2010:125, 30. pontját és a *Bizottság kontra Ausztria* ítélet, EU:C:2012:631, 41. és 42. pontját.

³⁷⁹ Ítélet 43. pont.

folytonosságot³⁸⁰ az ügyek intézése tekintetében. Önmagában az intézményi modell megváltoztatása tehát nem igazolhatja objektív módon a biztosí tisztség ellátásával megbízott személy megbízatásának olyan átmeneti intézkedések nélkül történő megszüntetését, amelyek alapján biztosítható a megbízatása időtartamának tiszteletben tartása.”³⁸¹ (Mint ismeretes, Magyarország érvelésében arra hivatkozott, hogy az intézményi modell „megváltoztatása (...) olyan objektív ok, amely igazolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését.”³⁸² A Bizottság szerint „jelen ügyben Magyarország nem bizonyította olyan objektív ok fennállását, amely igazolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését”. A „felügyelő hatóság átalakítása nem lehet elfogadható igazolás, még akkor sem, ha Magyarországnak jogában áll megváltoztatni felügyelő hatóságának intézményi modelljét”.³⁸³

Ezenkívül a Bizottság szerint az adatvédelmi felügyelő hatóság reformja egyáltalán nem indokolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését. Hozzáteszi, és ezt Magyarország ellenkérelmében nem vitatta, hogy tökéletesen lehetséges lett volna belső jogszabályban előírni, hogy az új modellt csak az akkor hivatalban lévő biztos megbízatásának lejártát követően kelljen alkalmazni, vagy hogy a Hatóság első elnöke a biztos legyen a megbízatásából hátralévő időtartamra.³⁸⁴

„Emlékeztetni kell arra, hogy Magyarországon az 1992. évi törvény alapján a hat évre megválasztott, egy alkalommal újraválasztható biztos látta el a személyes adatok védelmének felügyeletéért felelős, 95/46 irányelv szerinti hatóság feladatát, amit Magyarország nem vitat.”³⁸⁵ A főtanácsnoki indítvány ezen érvnél osztja az Európai Bizottság álláspontját:

a magyar felügyelő hatóság reformja nem indokolja a biztos megbízatásának megszüntetését. Tökéletesen lehetséges lett volna, hogy Magyarország belső jogában előírja akár azt, hogy az új rendszert csak az akkor hivatalban lévő biztos megbízatásának lejártát követően kelljen alkalmazni, akár azt, hogy a Hatóság elnöke a biztos legyen a megbízatási idejéből hátralévő időtartamra, ami megőrizte volna az adatvédelmi felügyelő hatóság függetlenségét.³⁸⁶

A jelen ügyben az adatvédelmi biztosra az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 15. §-ának (1) bekezdését, illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi törvény 23. §-ának (2) bekezdését kellett alkalmazni. Eszerint a biztos megbízatása csupán a megbízatási időtartam leteltével, halállal, lemondással, az összeférhetetlenség kimondásával, felmentéssel és a tisztségtől való megfosztással szűnhet meg.³⁸⁷ Az utóbbi három esetben a megszűnéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával meghozott határozat volt szükséges.³⁸⁸ „Márpedig – fogalmaz a luxemburgi Bíróság – nem vitatott, hogy a biztos megbízatásának megszüntetésére

³⁸⁰ A Bizottság rámutat, hogy Magyarország más szempontból – nevezetesen a folyamatban lévő ügyek és az adatkezelés tekintetében – biztosította a régi és az új hatóság közötti folytonosságot. (Lásd: főtanácsnoki indítvány 56. pont).

³⁸¹ Ítélet 61. pont.

³⁸² Ítélet 45. pont.

³⁸³ Ítélet 39. pont.

³⁸⁴ Főtanácsnoki indítvány 32. pont.

³⁸⁵ Ítélet 49. pont.

³⁸⁶ Főtanácsnoki indítvány 56. pont.

³⁸⁷ Ezt az értelmezést tükrözik – analógia útján – az európai adatvédelmi biztos megbízatásának megszűnésére vonatkozó szabályok is. A 45/2001/EK rendelet V. fejezet, különösen a 42. cikk (4) és (5) bekezdései szigorúan szabályozzák azokat a körülményeket, amelyek között az európai adatvédelmi biztos megbízatását idő előtt meg lehet szüntetni, hogy az európai adatvédelmi biztos függetlenségének alapvető feltétele, a megbízatásának tiszteletben tartása, a megbízatás időtartamának leteltéig biztosítva legyen, kivéve a súlyos és objektíve ellenőrizhető okon alapuló megszüntetés esetét. (Lásd: Ítélet 56. pont.)

³⁸⁸ Ítélet 57. pont.

nem e rendelkezések valamelyikének alkalmazásával került sor, és nem vitatott különösen az, hogy a biztos hivatalosan nem mondott le.³⁸⁹ A Bíróság az adatvédelmi biztos lemondása körüli vitára ítéletében nem tér ki, erről a főtanácsnoki indítvány azonban részletesen beszámol: Magyarország leszögezte, hogy a hivatalban lévő adatvédelmi biztos, Jóri András, a magyar sajtóban, illetve a kormánnyal folytatott levelezésben utalt rá, hogy az intézményi változásokat szükségtelennek tartja. Egyik sajtónyilatkozatában az adatvédelmi biztos kifejezetten elhárította, hogy az átalakított intézményt vezesse. Ezért a „biztos ezen új tisztségre való kinevezése indokolatlan és értelmetlen lett volna, tekintettel az általa tett több nyilvános nyilatkozatra, amelyek szerint alapvetően nem ért egyet az új intézményi modellel, és egy ilyen kinevezést nem fogadna el”.³⁹⁰ A főtanácsnoki indítvány szerint³⁹¹ Magyarország nem bizonyította, hogy a biztos visszautasította volna az új adatvédelmi Hatóság vezetésének tisztségét, a sajtóban megjelent interjúkban a biztos által ezzel kapcsolatban tett megnyilatkozások nem jogforrások. Az Obtv. 15. §-ának (3) bekezdése alapján az adatvédelmi biztos a lemondását írásban kell közölnie a magyar Országgyűlés elnökével. Minthogy nem ez volt a helyzet, Magyarország nem alapozhat a sajtóban megjelent homályos nyilatkozatokra olyan feltételezést, amely szerint a biztos már nem lett volna hajlandó ellátni az 95/46/ EK Irányelvben meghatározott feladatait. A főtanácsnoki indítvány – elfogadva az ügyben a bizottsági álláspontot – hozzáteszi, hogy Magyarország soha nem ajánlotta fel Jóri András számára az új tisztséget, és soha nem biztosította őt arról, hogy átmeneti rendelkezéseket fogadnak majd el annak érdekében, hogy lehetővé tegyék számára a megbízatása meghosszabbítását annak rendes lejártáig.³⁹² A főtanácsnok

Rámutat egyébként, hogy a Magyarország által az indokolással ellátott véleményre adott, 2012. március 30- i válaszban foglaltaknak létezik egy olyan olvasata, amely szerint Jóri András biztos éppen azért fejezte ki egyet nem értését az új adatvédelmi törvénnyel kapcsolatban, hozzátéve, hogy nem fogadná el a Hatóság elnökévé történő kinevezését, amennyiben ezt felajánlanák számára, mert úgy vélte, hogy a Hatóság létrehozásával nem tartották tiszteletben a függetlenségre vonatkozóan az irányelv által előírt követelményt.³⁹³

Összefoglalva az ügy érdemét, az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy Magyarország nem bizonyította olyan objektív ok fennállását, amely igazolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését.³⁹⁴ A fenti megfontolásokra tekintettel, fogalmaz az EUB „meg kell állapítani, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízatását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit”.³⁹⁵

A KÖZJOGI HELYZET A MAGYARORSZÁG ELLENI KÖTELEZETTSÉGSZEGÉST MEGÁLLAPÍTÓ ÍTÉLET UTÁN

³⁸⁹ Ítélet 58. pont.

³⁹⁰ Főtanácsnoki indítvány 63. pont.

³⁹¹ Elfogadva a Bizottság ezügyben képviselt álláspontját. A főtanácsnok szerint: „nem hiszem, hogy releváns lenne Magyarország azon állítása, hogy a biztos elnökké történő kinevezésére nem kerülhetett sor az általa arra vonatkozóan tett nyilvános kijelentések nyomán, (...) Azon kívül, hogy a sajtóban megjelent ilyen kijelentések jogilag nem értékelhetők (...) Magyarország nem állította, hogy a szóban forgó tisztséget hivatalosan felajánlotta volna a biztosnak.” (Főtanácsnoki indítvány 81. pont.)

³⁹² Főtanácsnoki indítvány 58. pont.

³⁹³ Főtanácsnoki indítvány 81. pont.

³⁹⁴ Lásd Ítélet 39. pont.

³⁹⁵ Ítélet 62. pont.

Az Európai Unió Bíróságának kötelezettségszegést megállapító jogerős ítéletét – 2014. április 8. – követően több hónapig nem történt előrelépés Magyarországon az ítéletben foglaltak teljesítésére.³⁹⁶

Ezt követően, a kötelezettségszegés megállapító jogerős bírósági ítélet után három hónappal, 2014. július 8-án 21:30 perckor az igazságügyi miniszter az ügyben közleményt adott ki az alábbi tartalommal:

Az Európai Unió Bírósága a C-288/12. Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy Magyarország nem teljesítette a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből eredő kötelezettségeit azzal, hogy dr. Jóri András adatvédelmi biztos megbízatását idő előtt megszüntette.

Az ebből eredő sérelemért az igazságügyi miniszter dr. Jóri András elnézését kéri és sajnálatát fejezi ki. Az igazságügyi miniszter meggyőződése, hogy a magyar adatvédelem magas színvonalának előmozdítása közös cél, amelynek eléréséhez hozzájáruló további szakmai munkásságához dr. Jóri András részére sok sikert kíván.³⁹⁷

A bocsanatkérés mellett dr. Jóri András leváltott adatvédelmi biztos – a sajtó értesülése szerint a Kormánnyal kötött megállapodás révén – jelentős kártérítést kapott, amely³⁹⁸ – egyebek mellett – tartalmazta az adatvédelmi biztos hátralevő, de ki nem töltött hivatali ideje alatt járó fizetését és egy egyszeri kártérítési összeget. [A kormányzattal a megállapodás feltehetően tartalmazta Jóri András strasbourgi EJEB panaszának a visszavonását is, hiszen ezen eljárás az érintett kérelmére utóbb megszűnt. Így jelentős presztízavesztéstől kímélte meg magát a magyar kormány. Ugyanis az adatvédelmi ügyét közvetlenül megelőzően döntött – nagyon hasonló ügyben az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) dr. Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke idő előtti elmozdításáról, és megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének elmozdítása sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét, különösen a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az elnöknek a megbízatását megszüntető döntés ellen nem állt rendelkezésre jogorvoslat. Az EJEB kifejtette, hogy a megbízatás megszüntetésének oka, nem a Magyarország által hivatkozott modellváltás, hanem a Bíróság elnökének a közjogi változásokat kritizáló véleménye, így Bakának sérült a szabad véleménynyilvánításához való joga is.]³⁹⁹

Külön szeretném ráirányítani a figyelmet – ez vonatkozik Jóri András és Baka András ügyére is –, hogy egy tagállamnak – akár kötelezettségszegési eljárásban, akár az Európai Emberi Jogi Bíróság eljárásában, ha alapjogi kötelezettségei elmulasztása miatt, vagy annak következtében, kártérítést kell fizetnie –, akkor kétszeresen is kárt okoz a saját választópolgárainak, hiszen nemcsak a helytelen jogi döntés *erga omnes* következményeit kell minden állampolgárnak viselnie (például a jelen esetben egy megcsonkított adatvédelmi biztos intézményt, és egy költséges új hatóság felállításának a terhét), hanem a központi költségvetésből, (tehát annak terhére) minden állampolgárnak – a kormányzat jogszerűtlen döntéséért – kártérítést kell fizetnie.

³⁹⁶ Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az eljárásban kötelezett fél, a magyar állam, 2014. április 6-át követően ügyvivő kormányként működött.

³⁹⁷ http://os.mti.hu/hirek/98715/az_igazsagugyi_miniszterium_kozlemenye.

³⁹⁸ A kártérítés összege adómentesen hatvankilenc millió forint volt. <http://nol.hu/belfold/bocsanatkeres-es-69-millio-errol-szolt-a-megallapodas-1473191>. Ugyanakkor a megállapodás teljes szövege nem ismert.

³⁹⁹ Lásd részletesen: *Case of Baka v. Hungary* (Application no. 20261/12).

Úgy tűnik, az adatvédelmi biztos ügyét a magyar kormány ezzel lezártak tekinti. Jogi szempontból azonban a jogerős ítélet kihirdetése óta valójában semmilyen érdemi intézkedés nem történt az EUMSZ 260. cikkének⁴⁰⁰ végrehajtása érdekében, különösen pedig a 260. cikk (1) bekezdésének és a hozzá tartozó e fejezetben ismertetett bírósági gyakorlatnak az érvényesítése érdekében: „az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket”. Mert, ahogy az ügy érdemének ismertetésében rámutattunk, „ellentétben Magyarország állításával az adatvédelmi hatóság „funkcionális függetlensége” „önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a felügyelő hatóságok védve legyenek bármilyen külső befolyástól”.⁴⁰¹ Ugyanis „a felügyelő hatóságok által élvezett funkcionális függetlenség abban az értelemben, hogy tagjai feladatkörük ellátása során senkitől nem fogadhatnak el utasítást, szükséges”,⁴⁰² de korántsem elégséges feltétele annak, hogy e hatóságok megfeleljenek⁴⁰³ az irányelv értelmében a teljes függetlenség követelményének.⁴⁰⁴

A jelenlegi „helyzetben nem tekinthető úgy, hogy a felügyelő hatóság a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától mentesen működhet”.⁴⁰⁵

A 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő függetlenségi követelményt ennél fogva szükségképpen úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a felügyelő hatóságok megbízatásának időtartamát annak leteltéig tiszteletben kell tartani, és a megbízatást csak az alkalmazandó jogszabályokban foglalt szabályok és garanciák tiszteletben tartása mellett lehet idő előtt megszüntetni.⁴⁰⁶

Ahogy az ügy érdemében ebben a fejezetben a dolgozat rámutat, az új adatvédelmi hatóság és a korábbi adatvédelmi biztos

feladatköre lényegében azonos, azaz a 95/46 irányelv alapján a nemzeti felügyelő hatóságokra ruházott feladatokat látják el, (...) a 2011. évi törvény 75. §-ának (1) és (2) bekezdése biztosítja köztük a folytonosságot⁴⁰⁷ az ügyek intézése tekintetében. Önmagában az intézményi modell megváltoztatása tehát nem igazolhatja objektív módon a biztosi tisztség ellátásával megbízott személy megbízatásának olyan átmeneti intézkedések nélkül történő megszüntetését, amelyek alapján biztosítható a megbízatása időtartamának tiszteletben tartása.⁴⁰⁸

A disszertáció állítása tehát az, hogy az EUB C-288/12. számú ítéletének a végrehajtása nem történt meg, sőt kísérletet sem tett a magyar kormány annak végrehajtására a mai napig.

⁴⁰⁰ Az EKSZ korábbi 228. cikke.

⁴⁰¹ Ítélet 52. pont.

⁴⁰² Ítélet 52. pont.

⁴⁰³ Magyarország érve ugyanis az, hogy a „95/46 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésében foglalt függetlenségi követelmény a felügyelő hatóságot a feladatkörének ellátása során megillető függetlenséghez kapcsolódik”, vagyis „funkcionális függetlenséget” jelent. A magyar szabályozás pedig „mind 2012. január 1 je előtt, mind azt követően teljes mértékben megfelelt ennek a követelménynek”. Az Irányelv „28. cikkéből nem lehet levezetni olyan követelményt, hogy az említett hatóságot vezető személy számára alanyi jogot kell biztosítani e feladatkör ellátására.” Amennyiben (...) „funkcionális függetlenség biztosított, csekély a jelentősége annak, hogy a hatóság vezetőjének személye akár eredeti megbízatásának lejártát megelőzően megváltozik”. (Ítélet 42. pont).

⁴⁰⁴ Lásd: *Bizottság kontra Ausztria* ítélet, EU:C:2012:631, 42. pont.

⁴⁰⁵ Ítélet 55. pont.

⁴⁰⁶ Ítélet 55. pont.

⁴⁰⁷ A Bizottság rámutat, hogy Magyarország más szempontból – nevezetesen a folyamatban lévő ügyek és az adatkezelés tekintetében – biztosította a régi és az új hatóság közötti folytonosságot. (Lásd: főtanácsnoki indítvány 56. pont).

⁴⁰⁸ Ítélet 61. pont.

Álláspontom szerint Magyarország az ítélet végrehajtását úgy is teljesíthette volna, hogy 2021 január elsejével, a NAIH elnökének kilencéves mandátuma lejártát követően, a magyar kormány reparálja az eredeti állapotokat oly módon, hogy az idő előtt menesztett adatvédelmi biztost visszahelyezi hivatalába. Úgy látszik, ennek az ellenkezője történt:

„Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 40. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak alapján Dr. Áder János köztársasági elnök úr 2020. október 28-án Dr. Péterfalvi Attila elnök urat újabb 9 évre kinevezte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vezetőjének.”⁴⁰⁹

A tagállami kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítása az EUMSZ 260. cikkének a szövege alapján arra kötelezi az érintett tagállamot, hogy tegye a közösségi bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.⁴¹⁰ Ugyan a luxemburgi EUB tisztán megállapítási ítéletében nem kötelezheti a kötelezettségszegést elkövető tagállamot,⁴¹¹ hogy meghatározott intézkedéseket tegyen,⁴¹² az érintett tagállam minden szerve – köztük a jogalkotó, az igazságszolgáltatási és a közigazgatási szervek is – köteles saját hatáskörében biztosítani a Bíróság ítéletének végrehajtását,⁴¹³ ami többek között magában foglalja az uniós joggal összeegyeztethetetlen jogszabály alkalmazásának teljes tilalmát, valamint minden olyan rendelkezés elfogadásának kötelezettségét, amely az uniós jog teljes érvényesülését megkönnyíti.⁴¹⁴ Ezenkívül a közösségi bíróság ítéletében az uniós joggal ellentétesnek nyilvánított rendszer fenntartása az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamokat terhelő lojális együttműködési kötelezettség durva megsértését jelenti, amely kötelezettségből többek között az következik, hogy a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását.⁴¹⁵

Fontos leszögezni, hogy a kötelezettségszegés – természeténél fogva – akkor is megvalósul, ha a magyar kormány bocsánatot kér ezért, és akkor is, ha nem kér bocsánatot a menesztett adatvédelmi ombudsmantól. Az a körülmény, hogy a menesztett adatvédelmi biztos kártérítést kap, fizetését utólagosan kifizette⁴¹⁶ a magyar kormány, nem változtat azon, hogy a Kormány közjogi kötelezettségének megszegése

⁴⁰⁹ <https://naih.hu/hirek/267-ujabb-9-evre-peterfalvi-attilat-neveztek-ki-a-hatosag-elnoekenek>

⁴¹⁰ Főtanácsnoki indítvány 41. pont.

⁴¹¹ Lásd Főtanácsnoki indítvány 42. pont.

⁴¹² „Az EK 226. cikk alapján benyújtott kereset célja annak megállapítása, hogy valamely tagállam megszegte-e közösségi kötelezettségét. Az ilyen kötelezettségszegés megállapítása az EK 228. cikk szövege szerint arra kötelezi az adott államot, hogy tegye meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. A Bíróság azonban e tagállam részére nem írhatja elő, hogy egyes meghatározott intézkedéseket tegyen meg.” [C-104/02. sz., *Bizottság kontra Németország* ügyben 2005. április 14- én hozott ítélet (EBHT 2005., I- 2689. o.) 49. pontja.]

⁴¹³ „Meg kell jegyezni, hogy az olyan megállapítás [megállapítási ítélet], amely szerint egy tagállam nem teljesítette a közösségi jogból fakadó kötelezettségét, maga után von egy automatikus tiltását a kérdéses rendelkezésnek mind a tagállami bíróság mind a közigazgatási hatóság vonatkozásában (...) másrészt pedig egy kötelezettséget, hogy a tagállam hatóságai minden szükséges intézkedést megtesznek a közösségi jog teljes érvényre juttatásáért” [*Bizottság kontra Olaszország* C-101/91 ügyben 1993. január 19- én hozott ítélet (EBHT 1993., I- 191. o.) 24. pontja. Lásd még: *Bizottság kontra Olaszország* 1972. július 13- án hozott 48/71 számú ítélet 7. pontja. (EBHT 1972., 529. o.); *Fratelli Costanzo kontra Comune di Milano* 1989. június 22- én hozott 103/88 számú ítélet (EBHT 1839. o.); 33 pont].

⁴¹⁴ Főtanácsnoki indítvány 42. pont.

⁴¹⁵ *Bizottság kontra Olaszország* C-101/91. sz. ügyben hozott ítélet 23. pontja. „Such conduct constitutes a serious and intolerable breach of the duty of Member States under the second paragraph of Article 5 of the Treaty to abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of the Treaty and thereby goes to the very basis of the Community legal order.”

⁴¹⁶ Azért, hogy megelőzzék a néhány napon belül esedékes elmarasztaló strasbourgi bírósági ítéletet.

folytán a közösségi joggal összeütközésben van. Ennek a magatartásnak a kötelezettségszegés pillanatában az Európai Unió Bíróságának ítéletben megállapított – és kifogásolt – körülményei változatlanul fennállnak. Másként fogalmazva: az ítéletben megállapított jogsértés továbbra is fennáll. A jelenlegi adatvédelmi hatóság elnöke ugyanis a közösségi jog megsértésével tölti be tisztségét. „A kötelezettségszegés orvoslása történhet úgy, hogy Magyarország az adatvédelmi biztos visszahelyezi tisztségébe a mandátumának lejártáig, de történhet úgy is, hogy a hátralévő hivatali idejét az adatvédelmi biztos az új hatóság élén tölti be”⁴¹⁷ – hangsúlyozza a főtanácsnoki indítvány.

A kötelezettségszegést megállapító ítélet jogkövetkezményei a közösségi jog megsértése miatt álltak be. Ezen jogkövetkezmények nem elkerülhetőek, különösen pedig nem lehet polgári jogi megállapodással – a Kormány és a volt adatvédelmi biztos között – felülszerződni. Határozott álláspontom, hogy nincs olyan érvelés, és nincs olyan közösségi joggyakorlat, amely a közösségi jogból adódó kötelezettségszegés orvoslásának kielégítő módját látja a bocsánatkérésben. Ezen a logikán haladva bármilyen jogellenesen megszüntetett közjogi tisztség esetén – nem beszélve az igen heterogén egyéb kötelezettségszegési ügyekről – az elmarasztalt tagállam kellő jogorvoslata lenne, ha sajnálatát fejezi ki a történekeért. Természetesen Magyarország is tisztában volt az ítélet következményeivel. Éppen ezért hivatkozott arra az eljárás korai szakaszában, hogy ha a közösségi Bíróság „megállapítja, hogy Magyarország a 95/46/EK irányelv megsértésével szüntette meg a biztos megbízatását, ezt a jogellenességet csak úgy lehetne orvosolni, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság elnökét visszahívják, és a korábbi biztossal töltik be helyette ezt a tisztséget, ami az állítólagos kötelezettségszegés megismétlését jelentené”⁴¹⁸ Következésképpen – fogalmaz a főtanácsnoki indítvány – a jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapítása, deklaratív jellege ellenére, fontos joghatásokkal bírna, amelyek szükségképpen kihatnának az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének jogállására (...)”⁴¹⁹

Pontosan Magyarország érve volt, hogy ha a közösségi bíróság a kötelezettségszegést megállapítaná, ez „egyébiránt azzal járna, hogy az [új adatvédelmi] Hatóság jelenlegi elnökének valamennyi aktusa összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal, mivel azokat olyan felügyelő hatóság fogadta el, amely nem felel meg a 95/46/EK irányelv követelményeinek (...)”⁴²⁰

Három elismert magyarországi jogvédő civil szervezet, köztük az Eötvös Károly Intézet (EKINT), kifogásolta az igazságügyi minisztérium közleményét, mert szerintük „a független adatvédelmi biztosi intézményhez nem dr. Jóri Andrásnak, hanem Magyarország polgárainak volt joga. Az adatvédelmi biztos függetlensége nem a tisztséget betöltő személy előjoga, így a függetlenség megsértése sem az ő személyes sérelme.” Ennélfogva „az, hogy dr. Jóri Andrásról elnézést kér és sajnálatát fejezi ki” az igazságügyi miniszter, „elégtelen lépés. Jogaik megsértéséért minden magyar állampolgártól kell elnézést kérnie.”

⁴¹⁷ Főtanácsnoki indítvány 46. pont. A főtanácsnoki indítvány utal a Bizottság érvelésére: a Bizottság „véleménye szerint semmiképpen nem lehetetlen a kötelezettségszegés orvoslása, és úgy véli, hogy Magyarországnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megbízatási idejének rendes lejártáig, azaz 2014 szeptemberéig ismét Jóri András töltse be az irányelv 28. cikke szerinti tisztséget.” (Főtanácsnoki indítvány 30.pont).

⁴¹⁸ Ezért, ahogy korábban kifejtettem, Magyarország szerint a kötelezettségszegést „megállapító ítéletet nem lehetne végrehajtani.” (Ítélet 26. pont).

⁴¹⁹ Amint azt egyébként Magyarország is hangsúlyozta (noha a jogsértés esetleges megállapításával szemben felhozott érvként). (Főtanácsnoki indítvány 44. pont).

⁴²⁰ Ítélet 27. pont.

Meglátásom szerint a hazai jogvédők teljesen tévesen ítélték meg a fennálló közjogi helyzetet: indifferens ugyanis, hogy a miniszter és a Kormány kitől kér bocsánatot, ha tízmillió magyar állampolgártól kérnek bocsánatot, ha Jóri Andrástól személyesen vagy Őszentségétől, a római pápától, akkor sem reparálható a kötelezettségszegés miatti mulasztás bocsánatkéréssel. Azt viszont lehetett volna sérelmezni, – sajnálatos módon egyik jogvédő szervezet sem tette meg, és ez komoly mulasztásnak bizonyult –, hogy mind a mai napig semmilyen érdemi intézkedést nem tett a kormány, hogy eleget tegyen az Európai Unió Bírósága C-288/12. sz. ítéletben foglaltaknak. Így tehát az erőtlen hazai jogvédelem miatt (is) a magyar kormány kötelezettségszegésben „ragadt”.⁴²¹

Magyarország pontosan a bírósági ítélet jogkövetkezményeire tekintettel kérte az ítélet időbeli hatályának korlátozását is. Az időbeli hatály korlátozásának lényege ugyanis nem más, ahogy azt korábban már igyekeztem kiemelni, mint hogy a kormányzat által kinevezett új adatvédelmi hatóság elnökének a megbízatása végéig korlátozva legyen(ek) az ítélet jogkövetkezménye(i). Mert „Magyarország a (...) jelenlegi eljárásban egyértelműen jelezte arra irányuló kérelmét, hogy a kötelezettségszegés esetleges megállapítása ne érintse a Hatóság jelenleg hivatalban lévő elnökének megbízatását (...)”⁴²² Tehát az ítélet egyértelmű jogkövetkezménye – Magyarország szerint is – Jóri András visszahelyezése, illetve a jelenlegi elnök elmozdítása, amelynek időbeli korlátozását ezért kellett Magyarországnak kérnie.

A kötelezettségszegést megállapító ítélet jogkövetkezményeit – meglepő módon – a főtanácsnoki indítvány megengedőbben látja, mint a perveztes magyar fél: „a kötelezettségszegés orvoslása történhet úgy, Magyarország az adatvédelmi biztost visszahelyezi tisztségébe a mandátumának lejártáig, de történhet úgy is, hogy a hátralévő hivatali idejét az adatvédelmi biztos az új hatóság élén tölti be”.⁴²³ Ezzel szemben a magyar fél úgy ítélte meg, hogyha az EU bírósága a kötelezettségszegést megállapítja, akkor a „hatóság jelenlegi elnökének valamennyi aktusa összeegyeztethetetlen lenne az uniós joggal”.⁴²⁴

Összefoglalva e fejezetet, a Magyarországgal szembeni kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtására a mai napig nem került sor. Mint ahogy korábban idéztük

A tagállami kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítása az EUMSZ 260. cikk⁴²⁵ szövege alapján arra kötelezi az érintett tagállamot, hogy tegye a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket⁴²⁶ (...) Az érintett tagállam minden szerve (...) köteles saját hatáskörében biztosítani a Bíróság ítéletének végrehajtását, ami többek között magában foglalja (...) minden olyan rendelkezés elfogadásának kötelezettségét, amely az uniós jog teljes érvényesülését megkönnyíti.”⁴²⁷

Ha az Európai Unió Bizottságának megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – az Európai Unió Bíróságához fordulhat. A Bizottság meghatározza az érintett tagállam által fizetendő

⁴²¹ Lásd: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=682>

⁴²² „Magyarország azt javasolja, hogy a Bíróság korlátozza ítéletének időbeli hatályát, és rendelkezzen úgy, hogy a megállapított kötelezettségszegés nem érinti a Hatóság elnökének megbízatását (...)” (Ítélet 63. pont).

⁴²³ Főtanácsnoki indítvány 46. pont.

⁴²⁴ Ítélet 27. pont.

⁴²⁵ EKSZ korábbi 228. cikke.

⁴²⁶ Még ha a Bíróság tisztán megállapítási ítéletében nem is kötelezheti a kötelezettségszegést elkövető tagállamot, hogy meghatározott intézkedéseket tegyen, akkor is érvényesíteni kell a bírói ítéletben testet öltő közösségi jogi normákat.

⁴²⁷ Főtanácsnoki indítvány 42. pont.

átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél.⁴²⁸ Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.⁴²⁹ Ezen szankciók alkalmazásának a lehetősége jelenleg, 2017-ben is az Európai Unió Bizottságának kezében vannak, azokat bármikor foganatosíthatja a Bizottság. Az, hogy a jelen helyzetben az új hatóság elnöke időközben kitölti hivatali mandátumát, sokat egyszerűsít a helyzeten, hiszen az ő esetleges elmozdításáról nem kell külön gondoskodni.

Egyébként az adatvédelmi biztos függetlenségének a megsértése, amit a Bíróság ítéletében jogerősen megállapított, egyben az EU Alapjogi Chartájának alapelveit is sérti. A Bíróság ugyanis a fent tárgyalt *Bizottság kontra Németország* ügyben már megállapította, hogy a 95/46/EC irányelv alapján a tagállamok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenséggel járnak el. Ez a követelmény az elsődleges uniós jogból, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (3) bekezdéséből és az EUMSZ. 16. cikk (2) bekezdéséből is következik.⁴³⁰ [Zárójelben megjegyzem, hogy Csatlós Erzsébet felhívja a figyelmet, hogy az Alapjogi Charta és az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) egy bizonyos fajta szimbiózist keletkeztetett a két joganyag között. Az 52. cikk (3) bekezdésének célja a Charta és az EJEE közötti szükséges összhang biztosítása: ameddig a Chartában foglalt jogok megfelelnek az EJEE által biztosított jogoknak, addig azok tartalma és terjedelme – az engedélyezett korlátozásokat beleértve – azonos az EJEE – és az ahhoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek – által meghatározottakkal. A biztosított jogok tartalmát és terjedelmét pedig ennek megfelelően a két szóban forgó dokumentumon kívül az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának jogértelmező-jogfejlesztő esetjoga is alakítja. A jogvédelem esetében azonban fontos korlát, hogy a Charta által nyújtott védelem szintje semmilyen esetben sem lehet alacsonyabb az EJEE által biztosított védelem szintjénél.]⁴³¹

Elméleti a kérdés, hogy az adatvédelmi hatóság vezetőjének jogszerűtlen leváltása esetén a közösségi jog (pontosabban az uniós jog) szempontjából van-e jelentősége annak, ha az adatvédelmi ombudsman – esetlegesen – már nem kíván a megváltozott helyzetben korábbi tisztségébe visszatérni. Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés fennállását a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő leteltének időpontjában fennálló helyzete alapján kell megítélni.⁴³² E határidő 2012. április 7- én járt le. Tehát az Európai Bíróság ezen időpont szerint fennálló jogviszonyokat veszi figyelembe. Eszerint magánjogi megállapodással, szerződéssel az igazságügyi miniszter nem mondathatja le a regnáló adatvédelmi biztost. Az egyetlen jogállami lehetőség ilyenkor, hogy a luxemburgi ítéletben foglaltaknak megfelelően restaurálják azokat a közjogi viszonyokat, amelyekben az adatvédelmi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény alapján jogszerűen benyújthatja lemondását. Ebben az esetben is komoly közjogi kételyek merülhetnek fel – amelyek egy újabb kötelezettségszegési eljárást eredményezhetnek – ugyanis, ha az adatvédelmi hatóság vezetőjét hátralevő fizetését kétszeresen meghaladó anyagi kompenzációval kényszerítik távozásra, akkor ismét felmerül a 95/46/EK irányelv 28. cikkében foglalt „teljes függetlenség” elvének a sérelme. Az Európai Unió nem támogathat egy olyan közjogi rendszert, ahol a független alkotmányos szervek

⁴²⁸ EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés.

⁴²⁹ EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés 2. albekezdése.

⁴³⁰ C-518/07. sz. *Bizottság v. Németország* ügy 47. pont.

⁴³¹ CSATLÓS Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? *Közjogi Szemle*, (2014) 4., 12–19.

⁴³² Ítélet 29. pont. Továbbá *Bizottság kontra Portugália* ítélet, C- 20/09. sz. ügy EU:C:2011:214, 31. pont.

vezetőit idő előtt, anyagi előnyök felajánlásával, távozásra lehet bírni. Ilyen elven meneszthető az Alkotmánybíróság elnöke, bármely alkotmánybíró, a legfőbb ügyész vagy a Kúria elnöke is.

Hozzáteszem, hogy a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítéletének a jelen ügyben nagyon nagy jelentősége lenne, nemcsak az irányelv 28. cikkének (1) bekezdése alapján létrehozott hatóságok szempontjából – fogalmaz a Főtanácsnoki indítvány – hanem minden egyéb, az uniós jog alapján létrehozott független hatóság szempontjából is. Mivel egy ilyen ítélet biztosítaná a független hatóságok számára az elmozdíthatatlanságot megbízatásuk előre meghatározott lejártaig, kivéve ha arra törvényben előzetesen meghatározott és objektíve ellenőrizhető súlyos okból kerül sor, ezen ítélet azzal a hatással járna, hogy jelentősen csökkentené e hatóságok esetében a közjogi vagy magánszemély külső szereplőknek való „előzetes megfelelés” nemkívánatos kockázatát. Egy ilyen tartalmú ítélet elhárítaná „Damoklész kardját”, azaz a megbízatás idő előtti megszűnésének bénító kockázatát.⁴³³

⁴³³ Főtanácsnoki indítvány 88. pont.

**MÁSODIK RÉSZ:
AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGFEJLESZTŐ
SZEREPE (1995–2011)**

Bevezető a Második Részhez

Vizsgálódásunk kiindulópontja, hogy a jogelméletéről, az alkotmányelméletéről normatív és empirikus megközelítésben érdemes kutatásokat végezni.

Ebben a részben az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatát empirikus úton kívánom feltárni. Az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatáról, alkotmányos juriszdikciójáról főleg leíró megállapításokkal lehet világos képet festeni. Tehát a tárgyi tisztánlátás kedvéért szeretném egyértelművé tenni, hogy a következőkben distinkciót kívánok tenni a *lege lata* és a *lege ferenda* között. Ahol normatív megállapítást teszek a juriszdikció természetéről, ott ezt külön indokolni fogom.

Céлом, hogy bemutassam, hogy az adatvédelmi ombudsman Magyarországon hogyan teljesítette ki az alkotmányos alapjogvédelmet a személyes adatok védelmére és egyéb alapjogokra. Mint említettem, a jelen fejezetben nem foglalkozom számos fontos normatív kérdéssel, például azzal, hogy helyes-e, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjogával erőteljesen formálta a magyar közjogi berendezkedést, helyes-e és elfogadható-e, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjogában gyakran túlterjeszkedett a hatáskörén, helyes-e hogy szinte minden a rendszerváltást érintő lényegi kérdésben az ombudsman állást foglalt, az ügyeket tulajdonképpen „adatvédelmiesítette”, és hogy helyes-e, hogy az ombudsman nemcsak aktív, de (álláspontom szerint) aktivista szereplője is volt a magyar közjogi rendszernek egészen 2011-ig. (Egyébként saját normatív álláspontom alapjogvédő aktivista,⁴³⁴ tehát ezeket a fejleményeket helyeslem, de mint kifejtettem, számos normatív kérdéssel nem kívánok foglalkozni, helyette empirikus megállapításokat szeretnék tenni az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatáról).

Mint az első Rész elején kifejtettem, az adatvédelmi ombudsman Magyarországon az alkotmányos demokrácia intézménye, „gyermeke”. Az ombudsman az új Magyar Köztársaság egyik alappillérévé vált. Kicsit patetikusán fogalmazva, „sokan vallják, a képességet az önreflexióra, tehát arra, hogy az állam korlátozza önmagát, az állam ’belső’ lelkiismeretét az Alkotmánybíróság, az ombudsman és az Állami Számvevőszék adja. Felállításuk, működésük alapelvei a rendszerváltás vívmányai.”⁴³⁵

Mint látni fogjuk az ombudsmani alkotmányos jogvédelem Magyarországon 1995–2011-ig messze túlmutat a személyes adatok védelmének körén, az adatvédelmi ombudsman olyan alapjogvédő szemléletet és intézményesített gyakorlatot hagyott maga után, amely nagyságrendjét és jelentőségét illetően vetekszik a 2011-ig működő magyar Alkotmánybíróság jelentőségével. Céлом, hogy a jogeseteken keresztül kibontsam az adatvédelmi ombudsman kiterjesztő jogértelmezésének karakterét, példákon keresztül, empirikus úton rámutassak alkotmányos döntéshozatalának valódi karakterére, valamint döntéseinek hatásaira.

Bizonyítani kívánom ebben a fejezetben, hogy az ombudsman gyakran terjesztette ki jogértelmezését más alkotmányos alapjog védelmében is. Tette ezt abban a jogelméleti keretben, amit leginkább dworkini megközelítésnek nevezek, miszerint minden jogi döntés lényege az alapjogok erősítése, vagyis az alapjogvédelem koherens rendszere a demokrácia szubsztanciális eleme.⁴³⁶ Ebben a megközelítésben a „nehéz eseteknél” az ombudsman

⁴³⁴ Később kifejtem, hogy mit értek alapjogvédő és aktivista szemléleten.

⁴³⁵ Lásd: FORGÁCS Nóra: Az alapjogok és azok védői. *Élet és Irodalom*, (2008. május 9.) (52)19.

⁴³⁶ Utalok Dworkin számos könyvére, amelyekben álláspontját kifejti az alapjogok helyzetéről. DWORKIN, Ronald: *Taking Rights Seriously*. London, 1978.; DWORKIN, Ronald: *Rights as Trumps*. In WALDRON, Jeremy (ed.): *Theories of Rights*. Oxford, 1984.; DWORKIN, Ronald: *A Matter of Principle*. Oxford, 1985. DWORKIN, Ronald: *Law's Empire*. London, 1986. Ez a megközelítés áll hozzám is talán a legközelebb, azzal, hogy az előző

erkölcsi felfogása jut szerephez.⁴³⁷ Álláspontomat alátámasztja az első adatvédelmi biztos egyik intézményalapító cikke, amelyben így fogalmaz:

hogyan dolgozom (...) az alkotmánnyal? (...) Kérdezhetnénk úgy is: jogász vagy alkotmányjogász volnék-e inkább? (...) Meggyőződése, hogy nem vagyok felhatalmazva arra, hogy valaha eltekintsek az alkotmány vagy a törvény szavaitól, de ez nem tiltja meg (...), hogy az erkölcsi jogokra úgy tekintsek, mint amelyek meghatározzák a jog értelmét, és az alkotmányt Ronald Dworkinhoz és a magyar alkotmánybírákhoz hasonlóan többnek gondoljam, mint textust.⁴³⁸

Valamivel később az első adatvédelmi biztos megmagyarázza nemcsak jogfilozófiáját, amire joggyakorlatát alapítja, hanem eszköztárát is, amelyet röviden informalistának és aktivistának nevezhetünk. Eszerint: „kétségtelen, hogy a jogszabály [az adatvédelmi törvény] kevés paragrafusból áll, de én nagyon is híve vagyok a levegős, nagyvonalú szabályozásnak” [ti: minél nagyvonalúbb a szabályozás, annál nagyobb a tere a kreatív jogértelmezésnek]. Dworkinhoz abban is hasonlít ez a megközelítés, hogy az alapjogvédelmet a demokrácia prioritásának tekinti, még akkor is, ha ezzel sokszor jogtalan előnyhöz juttatja az azzal visszaélőket. Majtényi így fogalmaz: „adatvédelmi biztosként naponta kell válaszolnom arra, milyen alkotmányosság az, amelynek normaszegők, gonosztevők a haszonélvezői, miért nem mindig a rendes embereket védjük, mi ombudsmanok (...) jegyzem én meg nem örömmel, de meggyőződésből (...) a vesztegetés együtt jár az alkotmányos léttel. Oly földi vám ez, mely égi hozomány”.⁴³⁹ Majtényi a következőket vallotta:

meggyőződése, hogy Kelet-Közép-Európában a jogi kultúra alakításában jelentősége van annak, ha nem büntetéssel, megtorlással, személyi és vagyoni szankciókkal érvényesítjük a jogot, hanem a nyilvánosság előtt beszélünk, beszélünk, beszélünk, vitatkozunk és beláttatjuk a másik féllel, hogy amit eddig gondolt és tett, helytelen volt. A jog alkalmazásának és érvényesítésének ez a módja korábban alig volt ismert Magyarországon. Hozzáteszem, hogy ez a fajta jogvédő küzdelem sokkal nehezebb, mint a szankciók érvényesítése.⁴⁴⁰

Az adatvédelmi ombudsman esetjogának bemutatásán keresztül arra is vállalkozom, hogy tisztázom az adatvédelmi biztos szerepét a jogállam megszilárdításában, az alkotmányos átmenet megerősítésében. Ezt elsősorban a múlt feltárásával, az ügynökök helyzetének a jogi bemutatásával, az igazságtétellel kapcsolatos jogeseteken keresztül fogom megvilágítani.

A rendszerváltás és az ombudsman kapcsolatáról Majtényi László így vélekedik: meggyőződése, hogy Magyarországon az adatvédelem volt az egyik tengely, amelyen átfordult a világ.⁴⁴¹ Ennek több aspektusa is van, amelyekre a disszertáció ezen fejezetének elemzése során kitérek. Egyik aspektusa kétségtelenül az, hogy az adatvédelmi biztos, a jogesetek megoldásán túl, ambicionálta a magyarországi jogi kultúra meghonosítását is. Majtényi így fogalmaz: „azt nem tagadom, adatvédelmi biztosként az egyik legfőbb törekvésem az volt, hogy hozzájáruljak az alkotmányos szemlélet, az emberi jogi kultúra terjesztéséhez. Az még nyitott kérdés, hogy [ezek az ombudsmani kötetek] a jövőben hatással

fejezetekben világosan utaltam a rivális elméletekre és azok igazságtartalmára. Másrészt, nem célom a továbbiakban a dworkini elmélet helyességével foglalkozni, megállapításom lényege itt is leíró jellegű: álláspontom szerint az adatvédelmi ombudsman jogértelmezése a dworkini modellhez állt a legközelebb.

⁴³⁷ Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, (1997) 1.

⁴³⁸ MAJTÉNYI László: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? *Fundamentum*, (1998) 4., 42–43.

⁴³⁹ Idézi Kemény Zsigmondot MAJTÉNYI: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása?

⁴⁴⁰ „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől”: Majtényi László távozó adatvédelmi biztossal Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, (2001) 2., 55.

⁴⁴¹ „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől”. 53.

lesznek-e a magyar jogi gondolkodásra.”⁴⁴² [Ezt Majtényi Sólyom László érveire válaszolta, miszerint az adatvédelmi biztos éves beszámolóit tartalmazó köteteknek a magyar alkotmányjog „forrásai között a helyük”. Majtényi megállapításában „(...) Sólyom arra utalt, hogy az alkotmányos kultúra részévé kell válniuk.” az adatvédelmi biztos Beszámolóinak].

Ebben a fejezetben arra is vállalkozom, hogy a demokratikus jogintézmények megszilárdításában – álláspontom szerint elévülhetetlen jelentőségű – ombudsmani esetjogot ismertetem. Ki szeretné tenni az önkorlátozó állam kiépítésére tett – szintén sokszor rendkívül sikeres – adatvédelmi ombudsmani erőfeszítésekre, az Országgyűlés, a központi közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a titkosszolgálatok működése tekintetében.

Téziseim szerint, az adatvédelmi ombudsman jogértelmezése messze túlmutat az adatvédelmi törvény betűjén. Ennek szintén két jól elhatárolható aspektusa is van: az egyik, hogy az alkotmányos döntéshozatal során a döntéshozónak az alapjogokról valamilyen koncepcióval kell rendelkeznie (az ombudsman esetében Magyarországon ez álláspontom szerint az alapjogi fundamentalizmus) és ennek szellemében – bizonyítani fogom ebben a fejezetben az ombudsman joggyakorlatán keresztül –, hogy az adatvédelmi biztos alapjogvédő-fundamentalista szemlélettel gyakran túlterjeszkedett a törvényhozó szándékán.⁴⁴³ A másik állításom, hogy az ombudsman alapjogi aktivizmusában nemcsak hogy túlterjeszkedett a törvényhozó szándékán, de gyakran meg sem hallgatta azt, mert közvetlenül az alaponormára, az Alkotmányra alapozta az érvelését. Majtényi ezt az ellentmondást így foglalja össze: mindenki tudja, aki a betűkkel dolgozik, hogy az idézés maga, az idézet kiválasztása, annak szövegkörnyezete nem lehet más, mint az idézett szöveg valamilyen értelmezése. Akkor is, ha az idézett szöveget tisztelve, gondosan, becsületesen járunk el.⁴⁴⁴

Kétségtelenül jellemezte egyfajta „szellemes röpködés a jogrendszer felett” az adatvédelmi ombudsman tizenhat éves joggyakorlatát.⁴⁴⁵ Ahogy az intézményalapító első adatvédelmi biztos ezt megfogalmazta: „a láthatatlan alkotmány metaforikus fogalma sok ellenérzést, kevesebb érvelő bírálatot váltott ki az Alkotmánybíróság kritikusi részéről. Számomra semmi ijesztő nincs abban, ha a láthatatlan alkotmányt úgy fogadjuk el, hogy az Alkotmánybíróság jobb döntései hozzásegítenek bennünket az alkotmány szavainak teljesebb megértéséhez, azaz a rejtettet láthatóvá teszik.”⁴⁴⁶

Szeretném ebben a fejezetben összefoglalni az adatvédelmi ombudsman tizenhat éves fennállásának *ars poeticáját*. Egyetértek Szabó Máté D. megállapításával, miszerint nem is tagadható, hogy az információs jogok magyarországi értelmezése és jelentősége valószínűleg egészen másképpen alakult volna, ha történetesen valaki más az első adatvédelmi biztos. Majtényi feladata az alapok kidolgozása és ezeknek a gyakorlatban való megszilárdítása volt, és amikor nagyon praktikus kérdéseket kellett megválaszolnia, akkor sem szakadt el az elvi

⁴⁴² „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől”. 64.

⁴⁴³ Érdemes itt megjegyezni, hogy ugyanakkor Majtényi, programadó cikkében azügyben túlzottan is optimista, hogy egy ilyen gazdag esetjog mégoly világos alkotmányos ambícióval, amilyen az övé, ellentmondásmentes lehet. A későbbi ellentmondásokra igyekszem rámutatni. Majtényi így fogalmaz: „Ha találnánk valódi ellentmondást két adatvédelmi biztos jogi álláspont között, feltéve, hogy nem történt közben változás a pozitív jogban, komoly jogi selejtre kellene gyanakodnunk.” MAJTÉNYI: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? 42.

⁴⁴⁴ MAJTÉNYI: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? 42–43.

⁴⁴⁵ „Kevesebb lesz az elegáns röpködés a jogrendszer fölött,” mondja Vörös Imre nagy tekintélyű alkotmánybíró hivatalából távozóban. Lásd: Vörös Imre távozó alkotmánybíróval Halmai Gábor és Tordai Csaba beszélget. *Fundamentum*, (1999) 2.

⁴⁴⁶ MAJTÉNYI: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? 41.

alapoktól.⁴⁴⁷ Ugyanakkor a jelen disszertációban feldolgozott jogesetek empirikusan ellentmondanak Szabó azon állításának, hogy érdemben nincs jogeset, amivel 2001 után érdemes lenne foglalkozni.⁴⁴⁸ Álláspontom szerint kimutathatók törésvonalak az alapjogi intézmény fennállásának tizenhat éve alatt, azonban történelmi visszatekintésben az ügyek kontinuitása, az egységes jogfelfogás áthatja a biztos joggyakorlatát 1995 és 2011 között. Az Alkotmánybíróság e tekintetben is irányadó. Sólyom László leköszönő alkotmánybíró – helyesen – a következőkre hivatkozik: „óvnék attól, hogy bevezessük az amerikai szokást, ahol volt ‘Warren Court’, most pedig ‘Rehnquist Court’-ről beszélnek. Nálunk nincs ‘Sólyom Court’. Ez nagyon rosszul hangzik Európában, és a kollégákkal szemben sem fair”.⁴⁴⁹ Ezt fontos megállapításnak tartom az adatvédelmi ombudsman esetében is. (Ebből az elvi tételből némiképp kilóg Péterfalvi Attila második adatvédelmi biztos programja, miszerint „erős jogvédő szemlélettel, de a törvényi felhatalmazás keretein belül kell dolgoznunk”.⁴⁵⁰ De, mint látni fogjuk későbbi elemzésemben a feldolgozott jogeseteken keresztül, ez retorika maradt csupán, ezen programját adatvédelmi ombudsmanként Péterfalvi nem valósította meg, követte inkább elődje aktivista jogértelmezését, amely több szempontból az egyszerűbb megoldás is volt, egyrészt Péterfalvi maga is részese volt az első adatvédelmi biztos munkatársaként az akkori aktivista szemlélet alakításának, teljesen kitaposott úton haladt tovább az ombudsman, továbbá munkatársai az előző ombudsman esetjogát ismerték és alkalmazták, egy más alapjogi szemlélet egy másik szakmai hivatalt igényelt volna; az akkori köztisztviselőkre vonatkozó szigorú szabályok mellett a munkatársak megváltoztatása szinte lehetetlen volt. Ilyen nagy személyi változásokra a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság felállításáig kellett várni.)

2010-ben az Adatvédelmi Biztos Irodája interjút készített valamennyi leköszönt adatvédelmi biztossal.⁴⁵¹ Annyit érdemes előzetesen megjegyezni, hogy a klasszikus ombudsmani szerepfelfogás mellett hitet tett minden korábbi adatvédelmi biztos külön-külön, az első adatvédelmi biztos 1995–2001-ig, *ars poeticájához* a klasszikus ombudsmani felfogás esett közel: „Számomra a hagyományos ombudsmani szerep rokonszenves és ezt tartom hatékonyabbnak is.”⁴⁵² Jóri András pedig így vélekedik: „bár jómagam javasoltam először a magyar jogirodalomban a hatósági jogkörök erősítését, nagyon fontosak a biztos azon jogkörei is, amelyek nem hatóságra, inkább jogvédő szervre jellemzők (...). Az európai fejlődés iránya éppen a közigazgatási hatóság felől a parlamenti biztos irányába vezet. Ezért a megoldás egy nem ombudsman jellegű parlamenti információs biztos: tehát országgyűlési biztos, hatósági hatáskörökkel, saját hivatali szervezettel.”⁴⁵³

⁴⁴⁷ SZABÓ Máté Dániel: Hogyan érdemes gondolkodni adatvédelemről és információszabadságról? *Fundamentum*, (2007) 1., 124.

⁴⁴⁸ „A válogatás tematikus csoportosításban tárja eléink az ügyeket, amelyek sora feltűnően véget ér 2001-nél, akkor, amikor az első adatvédelmi biztos megbízatása lejárt. (...) elvi-fogalmi szinten azóta nem született említésre méltó újdonság.” SZABÓ: Hogyan érdemes gondolkodni... 125. Túl egy ilyen állítás vitatható valóságtartalmán, miszerint tizenhat év joggyakorlatából nincsen egyetlen említésre méltó jogeset, Szabó ezt az állítás empirikus kutatási eredménnyel sem támasztja alá.

⁴⁴⁹ A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez: Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, (1997) 1.

⁴⁵⁰ PÉTERFALVI Attila. *Fundamentum*, (2004) 1.

⁴⁵¹ Az interjút jelen dolgozat szerzője készítette és szerkesztette: dr. FORGÁCS Nóra. Felelős kiadó: dr. Jóri András. Kiadja az Adatvédelmi Biztos Irodája, 2011. Az interjúsorozat megjelent az adatvédelmi biztos utolsó konferenciájára, melynek címe: *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁵² Lásd: „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől”.

⁴⁵³ Jóri András Adatvédelmi Biztos Beszámolója. 2010. 18. Az információs biztosnak mind az adatvédelem, mind az információszabadság terén hatékony hatósági eszközrendszerrel kell rendelkeznie. Ez nem jelenti a „formátlan” ombudsmani eljárás lehetőségének feladását. JÓRI András, *Fundamentum*, 2010.

Az első felvetés, amelyet az adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnése kapcsán, az interjú megfogalmazott,⁴⁵⁴ hogy az információs jogok mindig hatalom s egyén viszonyáról szóltak Majtényi László programadó megfogalmazásában, mert a rendszerváltás maximája (a tengely, amelyen megfordult a világ), hogy legyen a polgár átláthatatlan, az állam pedig legyen átlátható. A kérdés tehát az, hogy ez a maxima megvalósult és megvalósulhatott-e? Majtényi szerint „ez program, amely olyan célt jelöl ki, amelyhez a mindennapok közelebb vagy távolabb visznek, de maradéktalanul nem teljesíthető. Most például, a független adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése idején, ebben a tekintetben is nagy sebességgel távolodunk a magyar jogállam programjától.” Majtényi így fogalmaz: „a magam szerény súlyával mindenesetre támogatom a jelenlegi adatvédelmi biztosnak az intézmény függetlenségének megőrzése érdekében tett erőfeszítéseit, annak ellenére, hogy ez nem kecsegtet gyors sikerrel”.⁴⁵⁵ A kiadványban a disszertáció szerzője a következő kérdést fogalmazza meg 2010-ben: az adatvédelem és információs szabadság történetének egy fontos szakasza lezárult, és egy új fejezet kezdődik. A kérdés, hogy vannak-e maradandó vívmányok? Lesz mire visszaemlékezni? Majtényi szerint lesz, és ez fontos nagyon. „A jövő fölfelé nyitott. Az 1848-as törvények vagy az 1946. évi I. törvény máig erőt ad.”⁴⁵⁶ Hasonlóképpen leszünk a jogállami forradalommal is. Jelenlegi népszerűtlensége csak időlegesen fedi el ezt. Egy szerencsétlen időszak után, melynek tartama nem látható, de emberi életünk mértékével sem lesz szerintem beláthatatlan, az információs jogokat is újraépítjük, de egészen el sem fogjuk veszíteni, remélhetőleg.⁴⁵⁷

Péterfalvi Attila adatvédelmi biztosként mandátumának hat évéből a legbüszkébb arra volt, „hogy mind az intézményt, mind pedig a két nevesített alkotmányos alapjogot a polgárok megismerték és mindennapjaik vélt vagy valós jogsértéseire ugyanúgy próbáltak orvoslást keresni, mint az egyéb jogsérelmekre. Tehát nemcsak egy szűk, privilegizált réteg érezte úgy, hogy ezek fontos alkotmányos jogok, hanem az ‘utca embere’ is.”⁴⁵⁸ Péterfalvi nem aggódott, hogy feladatot „hátra kellett volna hagynia”, és ítéli meg, ha újra ombudsman lehetne, akkor sem tudná másként végezni feladatát.⁴⁵⁹ Arra a kérdésre, hogy mit gondol, az új adatvédelmi hatóság joggyakorlatában támaszkodni fog a korábbi jogelőd intézmény esetjogára, ha igen, hogyan? Péterfalvi így válaszol: az új adatvédelmi törvényből nem olvasható ki az, hogy a jogalkotó alapvetően meg kívánta volna változtatni a két alapjog védelmének eddigi vívmányait. Az eddigi gyakorlat tehát értékes forrása lehet a jövőbeni esetjognak is. Természetesen változhatnak a szektorális szabályok, bár az új törvény nem lazította fel a keretszabályokat. De Péterfalvi megítélése szerint (2010-ben) csak az új hatóság felállítása után lehet majd ezt a kérdést is konkrétan megvizsgálni.⁴⁶⁰

Témánk szempontjából az adatvédelmi ombudsman *ars poeticájának* a megértéséhez tisztáznunk kell, hogy pontosan milyen virtusokkal kell rendelkeznie egy „jó” adatvédelmi ombudsmannak: „bizonyos virtusok együttes megléte nélkülözhetetlen az ombudsmanni munka sikeréhez: szakértelem az adott területen, amely egyszerre követel szintetizáló

⁴⁵⁴ Lásd: Interjúsorozat. 2010. Kiadja az Adatvédelmi Biztos Irodája 2010. Az interjúsorozat megjelent az adatvédelmi biztos utolsó konferenciájára, melynek címe: *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁵⁵ Interjú Majtényi Lászlóval. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*. Majtényi „hihetetlen személyes szerencsének tartja”, hogy alapítója lehetett ennek az intézménynek.

⁴⁵⁶ Interjú Majtényi Lászlóval. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁵⁷ Interjú Majtényi Lászlóval. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁵⁸ Interjú Majtényi Lászlóval. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁵⁹ A kérdés így szólt: „mi az a feladat, amit hátrahagyott, de szívesen folytatná, ha lenne rá lehetősége?” „Nem hiszem, hogy másként csinálnám most, nem látok semmilyen okot arra, hogy álláspontot, véleményt cseréljek.” Interjú Majtényi Lászlóval. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁶⁰ Interjú Péterfalvi Attilával. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

képességet és gyakorlati jogszabályismeretet; továbbá szükséges a kimagasló szervezőképesség és irányítótehetség, hiszen egy több száz fős apparátust kell mozgatnia”.⁴⁶¹

Jóri András saját munkáját értékelve a legnagyobb sikerének az adatvédelem és információszabadság új, kiegyensúlyozott viszonyának a megteremtését tartotta. Az adatvédelmet a magánszféra-védelem eszközeként értelmezte Jóri András, elutasította – érvelésében – a bürokratikus kereteket és ezzel a jogterület megítélését is javította.⁴⁶² Ezzel párhuzamosan nőtt az információszabadság hangsúlya „Mindezt tudatos elméleti munka támasztotta alá. A 2009-ben megjelent nagy Alkotmánykommentárral újjáéledő fogalomelemző alkotmányjogi iskola eredményeit alkalmaztuk a gyakorlatban. És persze fontos a hatékony kommunikáció: ezen a téren is professzionalizálódott a hivatal” – Jóri szerint.⁴⁶³ Arra a kérdésre, hogy „szinte biztos, hogy hatéves mandátumát” nem fogja Jóri kitölteni, „vannak tervei, amiket nem tudott megvalósítani?”⁴⁶⁴ Jóri válasza, hogy „sajnos, igen.” Jóri szerint: „míg az új egyensúly megteremtése irányában döntő fontosságú lépéseket tettünk, további munka kellett volna ahhoz, hogy informatikai szempontú vizsgálatok végzésére is alkalmassá tegyük a hivatalt. Itt persze a peremfeltételek sem kedveztek az adatvédelmi biztosnak: az adatvédelmi jog ’megújítása’, a 2011-es törvény csúfos kudarca, semmi újat nem hoz ezen a téren: az EU jogfejlődésének köszönhető kényszer-újítások is az adatvédelem számára hátrányosan valósultak meg. így szakmailag indokolatlan módon a biztonsági incidensek nyilvánossága kapcsán is az NMHH játszik majd főszerepet.”⁴⁶⁵ Jóri András bizalmát fejezi ki, hogy elmaradt tervei „középtávon megvalósulhatnak”.

Összegzésként, ebben a fejezetben az adatvédelmi ombudsman tizenhat éves joggyakorlatának ismertetésére vállalkozom egy sajtóságos alapjogvédő nézőpontból. Mint korábban hangsúlyoztam, „az adatvédelmi ombudsman Magyarországon minden fontos társadalmi kérdésben egyedülállóan aktív módon megnyilvánult.” A következőkben az alábbi tézisek igazolására vállalkozom:

1. a magyar rendszerváltást az Alkotmánybírósághoz hasonlóan befolyásolta az adatvédelmi biztos joggyakorlata. Máig ható ajánlásai és állásfoglalásai a „jogállami forradalom” igazi lenyomatát adják;

2. a demokratikus jogállam intézményesítésében egyedülállóan aktív volt a magyar adatvédelmi ombudsman 1995 és 2011 között;

3. a modern demokratikus nyilvánosság kiszélesítésének egyik leghatékonyabb intézménye Magyarországon az adatvédelmi ombudsman volt 1995–2011 között.

Az 1–3. tézisek kifejtésére három külön fejezetben vállalkozom a II–III. Részekben, ezek: a magyar rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman (1995–2011), a demokratikus jogállam intézményesítése Magyarországon és az adatvédelmi ombudsman 1995 és 2011 között és a nyilvánosság határainak kiszélesítése az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában. Mindhárom fejezet további alfejezetekre bomlik. Az első két fejezet a disszertáció második részét képezi, míg az utolsó fejezet a disszertáció harmadik egységéhez tartozik. Elsőként a magyar rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman kapcsolatát vizsgálom. Állításom tehát az, hogy „a magyar rendszerváltást az Alkotmánybírósághoz hasonlóan befolyásolta az adatvédelmi biztos joggyakorlata. Máig ható ajánlásai és állásfoglalásai a ‘jogállami forradalom’ igazi lenyomatát adják.”

⁴⁶¹ Lásd: FORGÁCS: Az alapjogok és azok védői.

⁴⁶² Interjú Jóri Andrással. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁶³ Interjú Jóri Andrással. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁶⁴ Interjú Majtényi Lászlóval. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

⁴⁶⁵ Interjú Majtényi Lászlóval. *Adatvédelmi biztos 1995–2011*.

I. Fejezet:

A magyar rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman (1995–2011)

Ebben a fejezetben a fő állításom, hogy a magyar alkotmányos rendszerváltás megértéséhez nélkülözhetetlen ismerni az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatát 2011-ig. A magyar rendszerváltás – 1989 és az utána következő évtized – megértéséhez elengedhetetlen Magyarország saját politikai múltjához való viszony tisztázása, ideértve a politikai bűncselekmények megítélését, a múlt feltárását, a múlt tudományos és művészeti célú feldolgozását, és minden olyan kérdésben való állásfoglalást, amely a diktatúra időszakában nem képezhette nyilvános vita és mérlegelés tárgyát; ilyen például a második világháború üldöztetéseinek olyan feldolgozása, amelyre – bármely politikai okból – nem került sor a jogállami fordulat előtt.

Helytálló az adatvédelmi biztos 1997-ben megfogalmazott mondata: „azt gondolhatnánk, hogy a ‘rendszerváltó adatvédelem’ típusú ügyek nyolc évvel a rendszerváltás után végre lezárulnak, a társadalom, ha nem is nevetve, de végre elbúcsúzik pártállami múltjától. Aki ismeri honi viszonyainkat, tudja, ez nem így van.”⁴⁶⁶ A rendszerváltás és az adatvédelem kapcsolata Magyarországon rendkívül összetett kérdés. E vonatkozásban is figyelemre méltó az intézményalapító első adatvédelmi biztos jogfelfogása: „a Magyar Köztársaság elmúlt tíz évének minden sikerét a szabadságjogok biztosítása terén elért eredményeknek tudhatjuk be. Ha az alkotmányos jogok biztosításában kevésbé lettünk volna sikeresek, ellentétes tébolyok rángatnák az országot ide és oda, az állampolgárokat az állam arra késztené, hogy értékek helyett újabb és újabb önéletrajzokat, rosszabb esetben feljelentéseket termeljenek.”⁴⁶⁷ Szeretném hangsúlyozni, hogy a dolgozatban nem vizsgálom, hogy valóban a szabadságjogok biztosítása garantálta-e a köztársaság első tíz évének minden sikerét Magyarországon, csupán azt támasztom alá érveimmal, hogy az adatvédelmi ombudsman szemlélete szerint a szabadságjogok, köztük kiemelt helyen az információs szabadságjogok, garantálták a rendszerváltás sikere(it). Hipotézisem az, hogy ebben a hitben – mármint, hogy a szabadságjogok garantálják Magyarország sikereit – alakította joggyakorlatát több mint egy évtizeden át a mindenkor adatvédelmi ombudsman.

Előzetesen hangsúlyozni szükséges azt a jogszociológia megállapítást is, hogy a rendszerváltás nagy erkölcsi dilemmái: a bűnösök megbüntetése, az irattárak nyilvánossá tétele, valamint a nyilvánosság határai, a magánszféra és a közélet határa stb. a rendszerváltás történelmi folyamatában – utalva a jogrendszert érintő teljes átalakulására – mind jogi kérdéssé transzformálódtak Magyarországon. (Például üldöző és az üldözött jogainak védelme, az emberi méltóság határai, a lusztráció hatóköre stb.).⁴⁶⁸ Ugyanakkor, a magyar rendszerváltás szinte valamennyi nagy kérdése előbb-utóbb „adatvédelmi kérdéssé” is vált az ombudsman aktivista joggyakorlata révén. (Mint később rámutatok a dolgozatban, nem utolsósorban az adatvédelmi ombudsman ambíciója révén, hogy ezen átalakulási folyamatokban aktív résztvevő legyen és „meglássa” az adatvédelmi aspektust, akkor is, ha alapvetően morális-jogi kérdésekről volt szó.) Ezt a jelenséget véleményem szerint nem lehet elválasztani a társadalmi kérdések „eljogiasodásától”. A folyamat bináris, nemcsak a

⁴⁶⁶ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 1997. ABI, 1998. 11.

⁴⁶⁷ MAJTÉNYI: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? 43.

⁴⁶⁸ „A jogállami jogalkalmazást mindenneelőtt a formák és szabályok tisztelete jellemzi. Mindazonáltal a pártállami múlt és a demokratikus átmenet tényeinek jogi megítélése mindig felvet tartalmi kérdést is.” (466/A/1996 ügy).

jogszolgáltatás szól bele politikai folyamatokba, fordítva is igaz. A jogszolgáltatás a demokratikus rezsimekben valamilyen módon függ a politikai rendszertől.⁴⁶⁹ Az alkotmányjog nyelvezetét és módszertanát illetően tökéletesen alkalmas a társadalmi-morális dilemmák jogi dekódolására és a jogvita eldöntésére. Ezzel megítélésem szerint a jogvita nem veszíti el morális karakterét, hanem „csupán” átváltozik jogi érveléssé. Ha következetes a megfigyelésünk, akkor látjuk, hogy a társadalmi döntések jelentős részét a huszadik-huszonegyedik században az igazságszolgáltatás csatornázza be, artikulálja.⁴⁷⁰ Elmondhatjuk, hogy a társadalmi akaratképzés fontos kérdései jogi döntésekben manifesztálódnak. Sokan kifejezetten jurisztokráciáról beszélnek.⁴⁷¹ A jelenség világméretű,⁴⁷² tulajdonképpen a demokratikus rezsimekben manapság nincs valódi kihívója a modern konstitucionalizmusnak. Másik megfogalmazásban (Shapiro, Alec Stone Sweet) a társadalmi folyamatok a XX. század második felétől folyamatosan „elalkotmányjogiasodnak”. A „folyamat kétirányú”, egyrészt beszélhetünk a politika eljogiasodásáról, másrészt beszélhetünk a jog átpolitizálódásáról. Ami ebből a változásból következik, az a jog instrumentalista és előmozdító funkcióinak az erősödése: magyarán a társadalmi változások gyakran a jogszolgáltatók (ombudsman, alkotmánybíróságok, bíróságok) révén, az ő „segítségükkel” és a közpolitikák implementációjával valósul meg.⁴⁷³ És ebben álláspontom szerint a magyar adatvédelmi ombudsman kiválóan megtalálta a szerepét. De fontos hangsúlyozni, hogy ezen ombudsmani állásfoglalások sem magukban állnak, „az alkotmányértelmezés menthetetlenül morális gyakorlat (...),”⁴⁷⁴ az alkotmányos kérdések pedig morális kérdések.⁴⁷⁵ Tehát hipotézisemben azt állítom, hogy az adatvédelmi ombudsman közpolitikai kérdésekben egyedülállóan aktív volt és azt is állítom, hogy ezen aktivizmusa nem önmagában állt, hanem kötődött alapjogvédő fundamentalista szemléletéhez, ami viszont nem elválasztható az alapjogok morális értelmezésétől.

A továbbiakban három kérdésre összpontosítok: az 1. Ellenzéki Kerekasztal Tárgyalások ügyére; 2. a múlt iratainak a kutathatóságára; és 3. az ügynökök és akták nyilvánosságára.

Hangsúlyozom, hogy ebben a fejezetben nem vállalkozom a rendszerváltás és az igazságtétel valamennyi aspektusának a feltárására. De vállalom a rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman kapcsolatának a vizsgálatát. Álláspontom szerint ugyanis, hogy az igazságtétel kérdése inkluzív: több mint a kutatás szabadsága vagy az ügynökök nyilvánossághoz való viszonya. A lusztrációs törvények, az ügynökök megnevezése Kelet-Európában (esetleges listázása, mint Csehországban)⁴⁷⁶ az igazságtételi szankciók része,

⁴⁶⁹ „In all democratic regimes, the judiciary is always related in some way to the political system.” Carlo GUARNIERI, Carlo – PEDERZOLI, Patrizia: *The Power of Judges a Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford University Press, 2002. 163.

⁴⁷⁰ VOLCANSEK, Mary: *Judicialization of Politics or Politicization of the Courts in New Democracies?* In Christine LANDFRIED (ed.): *Judicial Power – How constitutional courts affect political transformations*. Cambridge, 2019. 66.

⁴⁷¹ HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy, The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press, 2004.

⁴⁷² TATE, C. Neal – VALLINDER, Torbjörn (eds): *The Global Expansion of Judicial Power*. Revised Edition by New York University Press, 1995. 13.

⁴⁷³ GUARNIERI – PEDERZOLI: *The Power of Judges...* Oxford University Press, 2002. Published to Oxford Scholarship Online: March 2012. Lásd még: ROSENFELD, Michel: *Judicial Politics versus Ordinary Politics*. In LANDFRIED: *Judicial Power...* 36–65.

⁴⁷⁴ GYÖRFI, Tamás: *Against the New Constitutionalism*. Edward Elgar Publishing, 2016. 183.

⁴⁷⁵ Lásd: GYÖRFI: *Against the New Constitutionalism*. 170–172.

⁴⁷⁶ KOSAR, David: *Lustration and lapse of time: „dealing with the past” in the Czech Republic*. *European Constitutional Law Review*, 2008.

másként fogalmazva: a nyilvánosság egy súlyos szankció az igazságtételi szabályokban, ami jellegében fokozatában tér csak el az igazságtétel egyéb szankcióitól, beleértve a büntetőjogi szankciókat is.⁴⁷⁷

1. Az Ellenzéki Kerekasztal és az adatvédelmi ombudsman

Dolgozatom első részében idéztem Gombár Csaba politológus álláspontját, miszerint a magyar állam hosszú történetében az ombudsman intézményét csak egy különös társadalmi csillagállás tette lehetővé, mint ahogy azt is, hogy az állampolgárok számára oly gyorsan lett ismertté és elfogadottá az intézmény.⁴⁷⁸ „A szabadság-intézmények között kitüntetett jelentősége van az ombudsmani hivatalnak, amelyet Magyarországon a jogállami forradalom utolsó virágaként hozott létre a jogállami parlament.”⁴⁷⁹

Mint arra a disszertáció I. Részében rámutattam, az adatvédelmi biztos intézményének filozófiája elválaszthatatlan a köztársasági alkotmányt kikényszerítő szellemi örökségtől. A fejezet elején azt állítottam, hogy a magyar rendszerváltást az Alkotmánybírósághoz hasonlóan befolyásolta az adatvédelmi biztos joggyakorlata. Máig ható ajánlásai és állásfoglalásai a „jogállami forradalom” igazi lenyomatát adják. A magyar rendszerváltás és az ombudsman kapcsolatának megértéséhez elengedhetetlen elsőként az Ellenzéki Kerekasztal tanácskozásai nyilvánosságáról szóló adatvédelmi biztosi ajánlás (466/A/1996) elemzése.

Az adatvédelmi ombudsman 466/A/1996 ajánlása az ombudsman nagy aktivista határozatainak egyik korai megnyilvánulása. Az ombudsman megfogalmazásában

az EKA dokumentumai az ezredvégi magyar történelem legfontosabb iratai közé tartoznak. Résztevéőinek történelmi szerepe nem vitatható, különösen akkor nem, ha a jogállami rutin „közfeladatot ellátó személyeinek (...) szerepével hasonlítjuk össze az EKA szerepét a demokratikus szerkezet létrehozásában. (...) A Nemzeti Kerekasztal létrejötte maga elsődleges hatalmi tényezőként ismerte el az EKA-t, (...) nem volt kétséges (...), hogy az EKA a magyar társadalom (...) nevében fogalmazza meg álláspontját, ennyiben pedig közfeladatot látott el.”⁴⁸⁰

Az ombudsman érvelésében a formális legitimitáció hiányában (az EKA képviselői nem hivatkozhattak választóikra) „nem volt kétséges” ekkor, hogy az EKA a magyar társadalom jelentős része nevében fogalmazza meg álláspontját, ennyiben pedig közfeladatot látott el. Az ombudsman szerint az államhatalom részéről az elismerés tehát megtörtént. Ez az elismerés azonban a hiányzó közjog viszonyai között mégis részleges maradt, mert jogi formát nem öltethetett. Az ombudsman álláspontja, hogy az EKA ezzel – feltéve persze, hogy a pártállam és külföldi patrónusai korábban erőre kaptak volna – széttárazható értelmiségi klubból hivatalos tényező lett.⁴⁸¹

Véleményem szerint az ajánlás erkölcsisége és történelmi megalapozottsága vitathatatlan, sőt mint látni fogjuk, az is vitathatatlan, hogy az ajánlás jelentősen formálta közjogi rendszerünket, azonban mint később látni fogjuk a történelmi pillanat, az alkotmányos rendszerváltás pátosza magában nem változtat a pozitív jogi előírásokon, magyarán az EKA történelmi szerepe nem teszi az EKA-t „közfeladatot ellátó szervvé” az ekkor hatályos adatvédelmi törvény értelmében. Az ombudsman politológiai és nem jogi érvelésében tudja csak alátámasztani, hogy az „EKA értelmiségi klubból hivatalos tényező lett”, hiszen a

⁴⁷⁷ Lásd például: TEITEL, Ruti G.: *Transitional Justice*. Oxford University Press, 2000.

⁴⁷⁸ Lásd: Gombár. In *Ombudsman 1995–2001*. 7.

⁴⁷⁹ Séta az autonómiáért és a demokráciáért – Majtényi László beszéde. 2019. szeptember 26. https://www.youtube.com/watch?v=F2-fqzxVUQ&feature=youtu.be&fbclid=IwAR0YP-_WdKNg4ctTlisknTbryxCM2dhn8ShRkv7O9p3W4_fpgyz_pr_nRf4.

⁴⁸⁰ 466/A/1996 ajánlás.

⁴⁸¹ 466/A/1996 ajánlás.

legnagyobb gondot az EKA jogi megítélésénél éppen az jelenti, hogy tagjai önjelölt értelmiségiek voltak, hivatalos legitimációval nem rendelkeztek (és ekkor még nem is rendelkezhettek), a társadalom vélt többségének politikai-morális álláspontját képviselték a szocialista állampárttal szemben. Az ombudsmani ajánlás keltezésekor hatályos adatvédelmi törvény értelmében közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat.⁴⁸²

Az adatvédelmi ombudsman fejtegetéseiben később is elemelkedik az adatvédelmi törvény szövegétől és kellemes intellektuális szárnyalásra invitálja olvasóit, amelyet leginkább politikatörténeti fejtegetése miatt érdemes kiemelni: „Az EKA jogi paradoxonát Szabad György álláspontja igen pontosan fogalmazza meg, miszerint az EKA közjogi meghatározása azért hiányzik, mert célja a hiányzó közjog restituálása volt”, hiszen „az EKA tagjainak célja a jogállam, benne a társadalmi és állami nyilvánosság jogállami szintjének megteremtése volt, ezért az EKA-val szemben a társadalomnak a pozitív jogon kívül morális jogi igényei is lehetnek, még akkor is, ha ez az igény a jog útján – akár az adatvédelmi biztosi ajánlás ‘puha jogi eszközével’ – sem kényszeríthető ki.”⁴⁸³

Az első adatvédelmi ombudsman észrevételezi, hogy az évtizedeken keresztül „lefojtott és infantilizált” közélet hatásaiban ma is eleven. Az EKA megalapítói és a később hozzá csatlakozottak olyan polgárok, akik személyes kockázatot is készek voltak vállalni a jogállam megteremtése érdekében. Nyilvánvaló, folytatja az ombudsman, hogy nem róható a terhükre sem a politikai szerepvállalás ténye – éppen ellenkezőleg –, sem az, ha némelyikük a tényleges erőviszonyokat, a pártállam éppen akkor szertefoszló hatalmát esetleg nem látta pontosan; az EKA tagjai természetesen eltérő taktikai felfogásokat képviseltek, alkotmánytörténeti és alkotmányjogi felkészültségük eltérő volt, életútjuk pedig azóta sokfelé ágazott. Ilyesféle személyes megfontolások, az akkori vélemény meghaladása tehát nem adnak elegendő erkölcsi alapot a felvételek titokban tartására.⁴⁸⁴ Az adatvédelmi ombudsman szerint hinnünk kell abban, hogy a közélet végül a tényleges érdek alapján, nem pedig a pillanat esetlegessége és esendősége alapján ítél felettünk. „A pletyka, a tudástól elzártság rendszerint rosszindulatúbb következtetésekre ad alkalmat, mint a valóság tényei. (...) Az EKA hangsúlyozottan a jog talaján állt, nem konspirált (jog alatt nem kizárólag a pártállam pozitív jogát kell értenünk, de azt is). Amikor 1989. június 13-án kezdődtek a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai, az EKA megbeszéléseinek helyszíne már az Országház volt, mely ténynek a még mindig közjog nélküli közjog viszonyai között a nyilvánvaló szimbolikus jelentőségen túl is fontosságot tulajdoníthatunk, mert ezzel egyrészt lényegében megszűnt az a veszély, hogy az állam jogsértő összeesküvőkként, felforgatókként kezelhesse az EKA tagjait, másrészt a Nemzeti Kerekasztal létrejötte maga elsődleges hatalmi tényezőként ismerte el az EKA-t, hiszen, ha kompromisszum formájában is, a pártállam képviselői a Nemzeti Kerekasztal mellé leülve, az EKA követelése előtt hajoltak meg.”⁴⁸⁵

A disszertáció álláspontja szerint a jelen ügy számos interpretációs nehézséggel járt. Ezek a következők: 1. az EKA a valóságban semmilyen közhatalmat nem gyakorolt, amely feltételezné, hogy az „közfeladatot ellátó szerv” volt az Avtv. értelmében. 2. Az EKA hangfelvételei (még ha az adatvédelmi törvény értelmében az EKA állami szerv, vagy közfeladatot ellátó szerv lett volna) akkor sem lennének mérlegelésmentesen nyilvánosságra

⁴⁸² A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 3. pontja.

⁴⁸³ 466/A/1996 ajánlás.

⁴⁸⁴ 466/A/1996 ajánlás.

⁴⁸⁵ 466/A/1996 ajánlás.

hozhatóak, figyelembe véve, hogy az EKA tagjai olyan természetes személyek, akiknek hozzá kell járulniuk a hangfelvételek nyilvánosságra hozásához. Másként a személyes adatok védelme nem hátrál meg a közérdekű adatok nyilvánossága előtt. Hiszen az Avtv. már idézett szakasza szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.⁴⁸⁶

Összefoglalva elmondható, hogy az adatvédelmi ombudsman és a rendszerváltás viszonyában döntő jelentőségű az Ellenzéki Kerekasztal nyilvánosságáról kiadott ajánlás. Az ombudsman érvelésében „az EKA dokumentumai az ezredvégi magyar történelem legfontosabb iratai közé tartoznak”. Az információs szabadság, a közérdekű adatok megismerésének joga indokolja az adatvédelmi ombudsman szerint az EKA tárgyalások nyilvánosságát. A pozitív jog felett lebegve, az adatvédelmi ombudsman helyes jogról (és saját morális jogértelmezéséről) alkotott képe alapján – vékony jégen – de olyan érvelésre igyekezett támaszkodni, amely mégis lehetővé tesz egy *morálisan helyes* döntést meghozni. (Más kérdés, és erre igyekeztem is rámutatni, hogy a helyes döntés nem mindig jogszerű a jog pozitivista interpretációjában). A morális érvelés szerint a rendszerváltás megértéséhez, a történelmi múlt feltárásához döntően hozzájárult az EKA dokumentálása és a dokumentáció teljes nyilvánosságra hozatala. (Függetlenül attól, hogy ténylegesen milyen jogszerű lehetőség volt az adatokat nyilvánosságra hozni.) Másként, csak egyetlen helyes válasz volt az ügyben: csak az EKA nyilvánossága szolgálhatta a rendszerváltás megértését, feldolgozását és dokumentálását. Ez az adatvédelmi biztosi ajánlás is jól mutatja, hogy a helyes jog és a pozitív jog konfliktusának feloldása a magyar jogban sem csupán egy absztrakt probléma, a magyar alkotmányos joggyakorlatban számos kísérlet történt ezen ellentmondások feloldására és ezen jogesetek fontos forrása az adatvédelmi ombudsman esetjoga.

2. A kutatás szabadsága és az ügynökmúlt feltárása

A magyar rendszerváltás sajátossága, hogy – érthető módon – a rendszerváltás korai történetében, de a kétezres évek közepéig szakadatlanul, jelennek meg olyan történeti, szociológiai vagy politológiai indíttatású könyvek, amelyek a múlt rendszer valamelyik történelmi eseményét tárják az olvasó elé. A kelet-európai rendszerváltásra jellemző módon a témában a nyilvánosság számára publikáló szerzők nem ritkán maguk is a történelem részesei voltak: többnyire az üldözöttek oldalán harcoltak az üldözők ellen. Ezért korántsem egyértelmű, hogy a kutató saját – általában ekkor már levéltárban őrzött pártállami aktájához – valamely igazságtételi törvény információs kárpótlást biztosító rendelkezése, vagy a Levéltári Törvény⁴⁸⁷ kutatásra vonatkozó szabályai szerint fért hozzá. Ahogy egy korábbi cikkben megfogalmaztam: „a kilencvenes évek második felében megjelennek azon publicisztikák, amelyek először név nélkül célozgatva, majd névvel együtt leközlí egyes beszervezett személyek személyes, sőt különleges személyes adatait”.⁴⁸⁸ A közlés jogszerűsége ezekben az esetekben a hatályos magyar jog szerint mindvégig vitatott kérdés maradt.

⁴⁸⁶ Avtv. 2. § 1. pont. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.

⁴⁸⁷ A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény.

⁴⁸⁸ FORGÁCS NÓRA: A rendszerváltás végnapjai. *Élet és Irodalom*, (2006) (50)7., 2006. február 17. Az első alkotmánybíróság elnöke elkötelezett a személyes adatok (így az ügynökök nevének) védelme mellett. Súlyom

Mint a fejezet elején leszögeztem, a magyar igazságtétel történetében jelen dolgozat bizonyos aspektusokkal foglalkozik: a múlt kutathatóságával és az ügynökök megnevezésével. Mindkét kérdést kizárólag az adatvédelmi ombudsman esetjogán keresztül vizsgálom. A törvényhozó magatartását, az Alkotmánybíróság esetjogát, a bírósági jogeseteket annyiban tartom relevánsnak, amennyiben az ombudsman esetjogának a megértéséhez szükséges.

A múlt feltárása és az ombudsman kapcsolatában az első említést érdemlő körülmény, hogy a kilencvenes évek közepén törvény született, hogy a politikai élet aktív résztvevői számoljanak el pártállami múltjukról: ez volt az első ún. igazságtételi törvény.⁴⁸⁹ Jellemzően ez a jogszabály az igazságtételen belül a lusztráció, a szankciók és az elszámoltathatóság kérdéseit feszegeti és kívül esik vizsgálódási körünkön. A jogszabály utóélete azonban fontos. A törvényt többször jelentősen módosították, a pártállami múlt iratanyagának őrzését a Történeti Hivatal létrehozásával biztosították, és ezt a módosítást 1996. június harmadikán szavazta meg az Országgyűlés.⁴⁹⁰ A Történeti Hivatal a jogutód nélkül megszüntetett III/III. csoportfőnökség teljes ügynökanyagát, szakkifejezéssel összesen háromezer „íratfolyóméternyi” anyagot kapott meg.⁴⁹¹ A 60/1994. (XII. 24.) AB határozat az idézett törvényt alkotmányos kontroll alá vette, és számos, mérőföldkönek számító megállapítást tett, többek között az átvilágítandó személyek körét pontosította azzal, hogy meghatározta a közszereplő fogalmát: olyan személyek, akik a jogállamban közhatalmat gyakorolnak, illetve olyan állást töltenek be, amellyel a politikai közvéleményt közvetlenül alakítják. Ezt követően a törvény címe is módosult: Egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történet Hivatalról szóló törvény.⁴⁹² A Történeti Hivatal létrehozása – egyebek mellett – azt jelentette, hogy a Hivatal a levéltár működését szabályozó törvény hatálya alá került. A Levéltári Törvény szerint⁴⁹³ a magyar levéltárakban tudományos kutató kutathat. Ilyennek minősül az, aki rendelkezik egy tudományos kutatással foglalkozó szervtől származó, az adott kutatási témára vonatkozó támogató állásfoglalással.⁴⁹⁴ Ez az állásfoglalás nincsen meghatározott jogi eljáráshoz kötve, számos értelmezési nehézséggel járt. (A kutatás szabadsága tehát azt jelenti, hogy a dokumentumokhoz tulajdonképpen korlátozás nélkül férhetnek hozzá a kutatók. A kutatás korlátja a 2001. évi módosítás előtt a következő négy kategória lehetett: titkos információgyűjtő eszközökkel felvett személyes adatok, különleges személyes adatok, volt állambiztonsági szervek „szigorúan titkos” állományú tisztjeinek természetes személyazonosító adatai, valamint az előbbi három kategóriába nem tartozó adatok. A módosítást követően ezen szabályok – melyeket a Hivatal eleve tágító értelmezéssel kezelte – liberalizálódtak, a kategóriák megváltoztak. Például a törvény értelmében a különleges személyes adatok – politikai véleményre, egészségügyi állapotra, faji eredetre stb. vonatkozó

László így fogalmaz „Öntudatosan vallják, hogy ha nem tartják be a törvényt, a törvény a hibás.” Lásd: HALMAI Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták*. Budapest, 2002. 115.

⁴⁸⁹ Ez az 1994. évi XXIII. törvény az egyes fontos tisztséget betöltő személyek ellenőrzéséről szól. Lásd: FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai.

⁴⁹⁰ Ezzel együtt a törvény címe megváltozott, a Hivatal elnevezésével bővült. Lásd: FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai.

⁴⁹¹ A Hivatal a III. Főcsoportfőnökség teljes anyagát csak 2001. évi módosítás után kapta meg.

⁴⁹² Módosította a 2000. évi XCIII. törvény az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról. Az új törvény az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történet Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény.

⁴⁹³ A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény.

⁴⁹⁴ Ltv. 24. (3) bekezdés: a közlevéltár a (2) bekezdés c) pontja szerinti tudományos célú kutatást akkor köteles engedélyezni, ha a kutató csatolja a tudományos kutatást rendeltetésszerűen végző, közfeladatot ellátó szervnek – a kutató részletes kutatási terve alapján megadott – támogató állásfoglalását.

adatok – 2086-ig csak az érintett beleegyezésével kutathatók, kivéve, ha „ezen adatok kutatására a történelmi események megismeréséhez szükség van”, márpedig nehéz elképzelni azt a történelmi kutatást, amelynek célja nem a történelmi események megismerése. (Jelzem, nagyon ritkán előállhat ilyen helyzet is. De ez rendkívüli is kivételes, például egy szamizdatkiadvány szerkesztőjének egészségügyi problémái nem tartoznak a kutatás tárgyához).

Az adatvédelmi biztos azon törekvése, hogy a Levéltári Törvény egyes rendelkezéseit ellentmondásmentesen értelmezze, később részletesen is tárgyalandó okokból, kudarcra voltak ítélve, az anomáliák a védelmi idő beálltáról, a kutatás eredményeinek a nyilvánosságra hozataláról⁴⁹⁵ és számos fontos jogi kérdéstről szólnak. Olyannyira, hogy még 2016-ban (!) is a Levéltári Törvény ellentmondásai okozták a legnagyobb gondot Kiss László, az úszók volt szövetségi kapitánya büntetőügyének a nyilvánosságra hozatala kapcsán. [Mint ismeretes, a NAIH 2017/491/H. sz. határozata úgy foglalt állást, hogy Kiss László – volt úszó szövetségi kapitány, több olimpikon edzője, rendszerváltás előtt keletkezett és azóta elévült, büntetőügyében Budapest Főváros Levéltára jogellenesen továbbította harmadik személy számára a büntetőügy iratait a sajtónak, és ezzel megsértette a Levéltár Kutatási Szabályzatát is. A NAIH az iratok zárolása mellett komoly pénzbírsággal sújtotta a Levéltárat. Az ügyben a Levéltár jogorvoslattal élt, végül a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság június 8-án jogerős ítéletben mondta ki, hogy Budapest Főváros Levéltára (BFL) nem sértett törvényt, amikor anonimizált módon kiadta Kiss büntetőügyének iratait egy újságírónak. A Bíróság hatályon kívül helyezte a NAIH határozatát. A Bíróság szerint a hatályos levéltári és adatvédelmi jogszabályok figyelembevételével a NAIH joggyakorlatában a zárolás és a bírság is jogellenes volt.). Jól jelzi a jogi bizonytalanságot, hogy a levéltári szabályok értelmezése még a NAIH számára sem egyértelmű, hiszen a Bíróság határozatában az adatvédelmi hatóság érveit elutasította. De függetlenül attól, hogy a vitás kérdésben jó döntés született-e, a dolgozat szempontjából arra irányítom rá a figyelmet, hogy jogértelmezési nehézségekkel járt a Levéltári Törvény adatvédelmi törvénnyel való együttes alkalmazása.]

Az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történelmi Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvényt a módosítások után is több bírálat érte, miszerint az iratbetekintés gyakorlásánál nem tesz kellő különbséget ügynökök és megfigyelték között,⁴⁹⁶ ezért a 2001. évi módosítás kivételeket fogalmaz meg, hogy mikor nem kell a megfigyelt és harmadik személy iratbetekintése során az adatokat felismerhetetlenné tenni. Ezt követően több törvényjavaslat készült, amely azt célozta, hogy az eddigi rendszert váltsuk fel az iratok korlátlan nyilvánosságát biztosító szisztémával. [A javaslatok közül a két legjelentősebb az „Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára létrehozásáról szóló” T/541 s. „a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról” szóló T/542. számú törvényjavaslatok, melyek közvetlenül Medgyessy Péter volt miniszterelnök ügynökmúltjának kiszivárogtatása, az ún. „D-209-ügy” és a Mécs-bizottság megalakulására esik].

⁴⁹⁵ Továbbá a kutatás tárgyának érzékenysége miatt felmerülő problémák okán.

⁴⁹⁶ Az iratbetekintési jog gyakorlása az adatvédelmi biztos szóhasználatában az információs kárpótlás joga. Annyit tesz, hogy a megfigyelt személy megismerheti a róla szóló aktákat. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a Levéltári Törvény az „érintett” jogait védi, az érintett pedig lehet megfigyelt személy, de lehet ügynök is. Ezért a Hivatal értelmezésében a hálózati személy saját aktája nem az ő személyes adata, hanem munkájának „gyümölcse”. Így fordulhatott elő, hogy Szabó István Oscar díjas filmrendező később nyilvánosságra került ügynök ügyében, ha kérte is korábban, nem kapta meg saját jelentéseit. Lásd: FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai. Meghaladja e dolgozat kereteit, de az információs kárpótlás gyakorlatában is komoly fogalmi zavarok vannak.

Ezen javaslatokat erősen bírálta Észrevételek címszó alatt (a miniszterelnök által felkért) szakértői bizottság, melyet ekkor Sólyom László, az Alkotmánybíróság leköszönt elnöke vezetett. Végül az Országgyűlés elfogadta a 2003. évi III. törvényt, az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról. A törvényt módosító T/14230. számú javaslat alkotmányosságát Mádl Ferenc államfő vitatta, és megküldte az Alkotmánybíróságnak, amely határozatában alkotmányellenesnek találta azon rendelkezést, mely szerint nem kell anonimizálni (tehát nyilvánosságra lehet hozni) az operatív kapcsolat személyes adatát, a hálózati személyes adatát, és azon hivatásos alkalmazottak személyes anyagát, akinek anyaga a Levéltár kezelésében van [Levéltári törvény, 2. § (1) bek.], tehát köznyelvi értelemben az „ügynökök” nevét. Ugyanezen adatoknak az interneten való közzététele is tilos, ezért a bíróság a törvény 8. §-át is megsemmisíti. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint „A törvény nem tartalmaz semmilyen kiegyensúlyozást az információ szabadsága és a személyes adatok védelme között. Korlátozás nélkül, az adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog érvényesülésének biztosít egyoldalúan, feltétlen elsőbbséget” [37/2005. (X. 5.) AB határozat].

Jól jelzi az adatvédelmi ombudsman és a rendszerváltás viszonyát a 27/A/1995. ügy: a rendszerváltás előtt keletkezett és jelenleg különböző állami szervek birtokában lévő titkosszolgálati iratok kezelésével, a polgárok információs önrendelkezési jogának gyakorolhatóságával, illetőleg az ezen iratok mások általi megismerhetőségével, az információs szabadság érvényesülésével összefüggő adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző ajánlás. Ebben az ügyben az Országgyűlés adatvédelmi biztosa a Nyilvánosság Klub ügyvivő testületének 1996. augusztusi indítványára megvizsgálta, hogyan kezelik az állambiztonsági szolgálatoknál az 1990 májusa előtt keletkezett iratokat. Az ajánlás szerint a pártállami titkosszolgálatok iratanyagának alkotmányos megítélése súlyos jogelvi nehézségeket vet fel, és a legalitás és moralitás ellentétével is terhes, amint a politikai érdekeket is komolyan érinti. Egymást kölcsönösen korlátozó alapjogok és alkotmányos értékek között keresi a jogalkotó a számára legelfogadhatóbb megoldást. A volt kommunista országok jogalkotása, jogi gyakorlata a radikális megoldásoktól az elhallgatásig terjed.⁴⁹⁷ Az ombudsman rámutat, hogy az alapvető emberi, állampolgári jogok, alkotmányos értékek kölcsönös korlátozottságának elismerésével lehet kísérletet tenni a rendezésre. „Az információs szabadság, az érintettek (besúgottak, besúgók, harmadik személyek) információs önrendelkezési joga, személyes adataik védelme, a nemzetbiztonsági szolgálatok folyamatos működésének alkotmányosan ugyancsak értelmezhető érdekei, a társadalom természetes önismereti igényével, a tudomány szabadságjogával konkurálnak.”⁴⁹⁸ Később így folytatja az ombudsman, nyíltan morális alapokra helyezve jogi érvelését: „A radikális megoldás ellen több indok szól. Utólag nehezen tisztázható a hajdani ügynök morális és jogi felelőssége, a kényszerítő körülmények valódi mértéke. Tekintetbe kell venni azt is, hogy az illető azóta hitelesen szembefordulhatott korábbi önmagával (...).⁴⁹⁹ „Az ismert megoldások a titkosszolgálatok iratainak úgyszólván korlátlan nyilvánosságra hozatalától a titkosság fenntartásáig vagy annak gyakran politikai célokat követő, alkotmányosan egyébként elfogadhatatlan, eseti feloldásáig széles skálán mozog, de sehol nem született olyan, alapjogi érveléssel, jogelvekkel megfelelően alátámasztott megoldás, mely igazságos

⁴⁹⁷ 27/A/1995.

⁴⁹⁸ 27/A/1995.

⁴⁹⁹ A nyilvánosságra hozatal mint szankció súlyát az ombudsman jobban átlátja a 27/A/1995 ügyben, mint az indítványozó Nyilvánosság Klub. Álláspontja szerint a nyilvánosság a titkosszolgát és a besúgót is sújtja.

eredményt, megnyugvást hozott volna. így volt, és a még előttünk álló törvényhozási aktus után is így lesz Magyarországon is.”⁵⁰⁰

Érdeemes ráirányítani a figyelmet, hogy az adatvédelmi ombudsman ebben a korai ügyben már felismeri és alkalmazza az alapjogok „balancing test”-jét, ahogy ő fogalmaz, „az alapvető emberi, állampolgári jogok” és „alkotmányos értékek kölcsönös korlátozását”. Jelen esetben az információszabadság, az érintett besúgókkal ellentétes érdekei, valamint harmadik személyek információs önrendelkezési joga, amely ellentétben áll, a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének alkotmányosan ugyancsak méltányolható érdekeivel, és ezek mind konkurál(hat)nak a társadalom természetes önismereti igényével és a tudomány szabadságjogával. Későbbiekben az adatvédelmi ombudsman jogértelmezését még tárgyalom, de fontos kiemelni, hogy az általánosan elismert közjogi felfogás szerint a „szükségesség és arányosság” vizsgálata Magyarországon az Alkotmánybíróság privilégiuma. Ezzel szemben a valóság az, hogy mind az adatvédelmi biztos, mind az általános ombudsman már korai eljárásaikban is felismerik, hogy alkotmány és jogértelmezésük fontos eleme az alkotmányos tesztek beemelése a joggyakorlatukba.

Az adatvédelmi ombudsman a kérdésben nyíltan moralizál: „a pártállam bukása óta hat év telt el. (...) Az iratok jogi kezelésének nem lehet célja sem a megtorlás, sem a jogi felelősség megállapítása, sem – közvetlen jogi célként – a társadalom erkölcsi megújítása.”⁵⁰¹ Az ombudsman hozzáteszi: e megfontolások ugyanakkor nem zárhatják ki a hajdani megfigyeltet jogát arra, hogy eldöntsék, meg akarják-e ismerni a rájuk vonatkozó titkos információkat, és hogy rendelkezhessenek ezek további sorsáról. A társadalomnak ugyancsak joga van megismernie saját múltját, ezért az iratokat a történeti kutatások számára hozzáférhetővé kell tenni. Ugyanakkor (alkotmányos mérlegelés szerint) a kutatások legfőbb korlátja a személyiségi jogok tisztelete. Az ombudsman rámutat, az iratok megismerését korlátozhatja az is, ha minden kétséget kizáróan bizonyítható, hogy nyilvánosságra hozataluk sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság jelenlegi nemzetbiztonsági, honvédelmi érdekeit.⁵⁰²

A 27/A/1995 ombudsmani állásfoglalás legfontosabb megállapítása, hogy nem tehető érdemi különbség a titkosszolgálati iratok között aszerint, hogy azokat melyik titkosszolgálat gyűjtötte és tárolta, vagyis nemcsak a III/III. csoportfőnökség iratait kell alkotmányos vizsgálat tárgyává tenni.⁵⁰³ Az ombudsman szerint az iratok felülvizsgálatába a szolgálatok munkatársai mellett – a külső kontroll érdekében – szigorú titoktartási kötelezettséget vállaló szakértőket is be kell vonni. Álláspontom szerint az ombudsmannak ebben teljesen igaza van, viszont ezen javaslata nem következik az adatvédelmi törvényből, Aktivizmus inkább a törvényhozó szerepébe helyezi az állásfoglalás ezen részét. (Az akkori elképzelés szerint egy bizottság foglalkozott volna a minősítésekkel, amely határozata ellen bírósághoz lehetett volna fordulni.)⁵⁰⁴

Mint az elmondottakból látszik a 27/A/1995. ügy már 1995-ben a Levéltári Törvényt ombudsmani (és tegyük hozzá alkotmányos) vizsgálat tárgyává teszi, így a biztos a későbbiekben minden hasonló ügyben „belekényszerül” abba a helyzetbe, hogy állást foglaljon a kutatás szabadsága kérdésében is. Itt a kritikai észrevétel az, hogy a disszertáció álláspontja szerint a kutatni kívánt anyagok megismerése nem az információs jogok

⁵⁰⁰ 27/A/1995.

⁵⁰¹ 27/A/1995 Kommuniké.

⁵⁰² 27/A/1995.

⁵⁰³ Sőt, a 348/A/1996 állásfoglalás szerint a bírósági iratok is (ugyan megszorításokkal) kutathatóak, lásd: a Nagy Imre per anyagait a Legfelsőbb Bíróság 1990. április 12-én adta át a Levéltárnak kutatás céljából.

⁵⁰⁴ Lásd: 27/A/1995.

természetéből fakad, ha nem lett volna az adatvédelemről és információszabadságról szóló külön törvény, akkor is a kutatás szabadsága alapján kutathatóak (lettek volna) a levéltári anyagok. Egyet értek az Alkotmánybíróság érvelésével: az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában foglalkozik a „kutatás szabadságának a személyes adatok védelmével való összefüggésével és az információszabadsághoz fűződő” kapcsolatával.⁵⁰⁵ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint

Az Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanításának szabadságát (...). (Mely az Alkotmánybíróság érvelésében az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusa. A tudományos élet szabadsága tehát magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát.)⁵⁰⁶

Az Alkotmánybíróság, álláspontom szerint helyesen, rámutat, hogy a tudományos kutatás valódi jogosultjai – szemben az információszabadság mindenkit megillető jogával – kizárólag a kutatók. Az információszabadság alanyi köre mindenkire kiterjed, de abban a kérdésben, hogy kik a tudomány valódi művelői, állást kell foglalni. Az Alkotmánybíróság szerint, erről a tudomány képviselői dönthetnek. „A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, ti. a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni.”⁵⁰⁷ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság helyes jogértelmezése egy ponton csorbát szenved, és a későbbi joggyakorlatra nézve kifejezetten káros következtetésekre jut a 34/1994. (VI. 24.) AB. határozat, amikor a kutatás szabadságát összekapcsolja az információszabadság eszméjével. Az AB álláspontja szerint:

(...) koherens kapcsolat áll fenn az információszabadság és a tudományos megismerés, a tudományos kutatás és tanítás szabadsága között. Az információk megszerzhetősége, megismerhetősége gyakran – különösen a levéltári anyagok és dokumentumok körében – kutatások, többnyire tudományos kutatások keretében történik meg, így az Alkotmány a szabad információszerzés garantálásával közvetve már az ebbe beletartozó tudományos megismerés szabadságát is biztosítja és védelemben részesíti. Ahogy az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kifejtette, a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítéka.⁵⁰⁸

Az, hogy a közhatalmat gyakorlók feletti kontroll alkotmányos biztosítéka a közérdekű adatok nyilvánossága, senki sem vitatja. Ebből azonban – bármilyen fájdalmas is – nem következik a

⁵⁰⁵ Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló, módosított 1969. évi 27. tvr. alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt és megsemmisítésük iránti kérelmet elutasította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tvr. végrehajtására meghozott 30/1969. (IX. 2.) Korm. rendelet több ponton alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a közgyűjteményekben folytatható kutatások egyes kérdéseiről szóló 118/1989. (XI. 22.) MT rendelet alkotmányellenes. Továbbá, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi 5. tvr. alkotmányellenes, ezért e jogszabályt megsemmisítette.

⁵⁰⁶ Lásd: 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵⁰⁷ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵⁰⁸ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

kutatás szabadsága. Az információszabadság hazai irodalmában ezt Kerekes Zsuzsa már a *Fundamentum* korai számában érzékelte: „a Magyarországon meghonosított információszabadságot szociológiailag lehet a kommunikációs jogok közé sorolni. Mint ahogy az sem kétséges, hogy a közügyekben való tájékozottság más alkotmányos jogok gyakorlását is érintheti, például a véleménynyilvánításhoz való jogot, a választójogot. Ez azonban csak annyit jelent, hogy a közügyekben tájékozott polgár megalapozottabban nyilváníthat véleményt vagy szavazhat.”⁵⁰⁹ Kerekes Zsuzsa helyes következtetése: „az információszabadság azonban nem része és nem előfeltétele egyetlen másik alkotmányos jognak sem”.⁵¹⁰

Az összes olyan kérdésben, ahol az ombudsman állást foglalt az információs jogok védelmében a kutatás szabadságával szemben, álláspontom szerint az ombudsman hatásköri aktivizmust követett el. Ezen ügyek annyiban különböznek az EKA ajánlás aktivizmusától, hogy az EKA esetén a helyes jogi értelmezés nem esett egybe a pozitív jogi lehetőségekkel, és ezt kellett aktivizmussal áthidalnia a biztos ajánlásnak. A kutatás szabadsága esetén viszont álláspontom szerint az információszabadság rávetítése a folyamatban lévő ügyekre éppenséggel rontott a jogrendszer egységén. Megítélésem szerint a kutatás és az adatvédelmi biztos konfliktusának több kifejtésre méltó rétege van: egyrészt a Levéltári Törvény szabályai – mint korábban láttuk – nehézséget okoznak a szabad kutatás kiteljesedésében, rendelkezései sokszor az adott kutatási helyzetre nehezen adaptálhatóak. Ezt a hibát semmi esetre nem küszöbölhetik ki az adatvédelmi biztos *bona fides* – de mégis téves – állásfoglalásai. A kutatásra vonatkozó szabályok a kilencvenes évek közepén születtek, már a kezdetekkor is alkalmatlanok voltak számos jogi probléma kezelésére, ezt láthatjuk például a múlt rendszer feltárására irányuló vitákban. Az első hiba, hogy a jogalkotónak a szabályozási koncepciót újra kellett volna gondolni ahelyett, hogy más alapjogokra támaszkodva (információszabadság és adatvédelemre) próbáljuk a hiátust pótolni. A második kérdés, hogy a levéltári kutatás tárgya a legritkább esetben érint élő személyeket, márpedig az adatvédelmi törvény hatálya élő emberekre terjed ki.⁵¹¹ A harmadik probléma, hogy amennyiben a közérdekű adatok és a kutatás szabadsága valóban konfliktusban állna az adatvédelemmel (amit egyébként a fenti érvelés nem igazol, ez a „konfliktus” azért alakult ki, hogy ezzel az ombudsmannak hatásköre legyen a múlt rendszer iratainak a kutathatóságát mint adatvédelmi kérdést vizsgálni), akkor a két jog viszonyában az ombudsmannak nem feladata, hogy az alapjogi konfliktust feloldja. (Ugyanis az alapjogok ütközése esetén az Alkotmánybíróság feladata lehetett volna az ellentmondást feloldani.)

Összefoglalva tehát: álláspontom szerint a Levéltári Törvény és tágabb összefüggésben a kutatás szabadsága két okból sem vizsgálható az adatvédelmi biztos által. Először is azért, mert a kutatás szabadsága semmilyen módon nincs kapcsolatban a közérdekű adatok nyilvánosságával és fordítva, az információszabadság nem függ a kutatás szabadságától. Vagyis a levéltári, archív anyagok megismerése Magyarországon azért áll alkotmányos védelem alatt, mert a jogalkotó – helyesen – a kutatás szabadságának kiemelt védelmet biztosít. Az adatvédelmi törvény idején hatályos Alkotmány 70/G. § (1) értelmében „a

⁵⁰⁹ KERÉKES Zsuzsa: Törvényen innen és túl: az információszabadság az Alkotmánybíróság első tíz évének gyakorlatában. *Fundamentum*, (1999) 3.

⁵¹⁰ KERÉKES Zsuzsa: Törvényen innen és túl...

⁵¹¹ Természetesen a később tárgyalandó *Yad Vashem* ügy ebből a szempontból érdekes, hiszen az üldözöttek között élő emberek is lehettek, legalábbis az ügy elbírálásakor még élő természetes személyek, bár a holokauszt természete, hogy az áldozatok jelentős része sajnos már nem él.

Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát”.

Másodszor pedig a dolgozat sem állítja, hogy a kutatás szabadsága korlátlan alapjog. „Így általában a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága, noha nem korlátozhatatlan, de mindenképpen olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték (például törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani.”⁵¹² Nem vitatott, hogy a „szóba jöhető, és az indítvány elbírálása szempontjából is releváns korlátozások”⁵¹³ közül a személyes adatok védelme egy ilyen alapjog lehet. Azonban, ahogy a jogalkotó és az Alkotmánybíróság helyesen felismerte, a szóba jöhető korlátok között tulajdonképpen teljesen jelentéktelen a személyes adatok védelméhez fűződő jog, amely élő, természetes személyeket illet meg az Avtv. értelmében. Elméletileg felmerülhet, hogy bizonyos levéltárban őrzött anyagok élő természetes személyekről hordoznak információt, de ezen ügyek kivételesek, és nem a levéltári gyűjtemények jellegadó problémáit képezik.

Álláspontom szerint tehát a kutatás szabadságának területére nem kellett volna az adatvédelmi ombudsman ajánlásaival beférkőznie, mert ez nem járult hozzá a „helyes jogértelmezés” megszilárdításához.

Vizsgálódásunk szempontjából jelentőséggel bír a 33/A/1995 ügy, amelyben az adatvédelmi biztos a magyar zsidó Holocaust történetével kapcsolatos 1938–1945 közötti kutatás anyagának a jeruzsálemi Yad Vashem Múzeum részére történő átadásáról döntött.⁵¹⁴ Az izraeli archívum, a Yad Vashem célja a múlt részletes és lehetőleg teljes feltárásával megakadályozni az emberi jogok legsúlyosabb sérelmeinek megismétlődését, ennek értelmében „intenzív forrásfeltáró munka folyt, más kutatók bevonásával” a vészkorszak zsidóüldözéseinek feltárására és dokumentálására. A 33/A/1995 ügy konkrét tárgya egy 1995-ben kezdődött kutatás volt, mely célul tűzte ki, hogy Budapesten és a vidéki városokban az ügyben elérhető levéltári anyagokat feldolgozzák és mikrofilmre vegyék. Álláspontom szerint jól jelzi mennyire bizonytalan az információs jogok szerepe az eljárásban, hogy az ajánlás hosszasan kitér Karsai László történész és az Országos Levéltár közötti konfliktusra, nevezetesen: hogyan kell értelmezni az úgynevezett védelmi idő letelte előtt a kutatás szabadságát, tehát megengedhető-e a Levéltári Törvény értelmében az a gyakorlat, hogy a kutató a kutatni kívánt anyaghoz hozzáférhet, de másolatot csak a védelmi idő után kaphat a dokumentumokról. A történész és a Levéltár konfliktusa egyéb a kutatás szabadságát érintő részletre is kiterjedt.⁵¹⁵ Azonban ezekben az esetekben – döntő mód – nem a személyes adatok védelme a kutatás valódi akadálya. Ugyanis, a személyes adatok védelme csak élő természetes személyeket illet meg, a kutatott anyagban pedig jellemzően elhunytak szerepelnek, illetve a levéltári anyagok nyilvánosságra hozatala sérthet egyéb olyan jogos érdekeket, amelyek valós konfliktusban állnak a kutatás szabadságával, de nem érintik az adatvédelmi ombudsman hatáskörét.

A 33/A/1995 ügyben az adatvédelmi biztos egyébként – túlterjeszkedve szorosan vett mandátumán – arra a következtetésre jut, hogy komoly társadalmi érdek fűződik a

⁵¹² 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵¹³ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵¹⁴ 33/A/1995. Az általános hatásköri kéteyleimet ilyen ügyekben az előző pontban kifejtettem.

⁵¹⁵ Például néhány levéltár megengedi a kutatás a védelmi idő lejártá előtt, mások nem, vannak, akik a védelmi idő lejártá előtt másolat készítését lehetővé teszik, mások csak anonim formában engedélyezik.

tudományos kutatásokhoz.⁵¹⁶ Annak ellenére, hogy valóban komoly társadalmi érdek fűződik a tudományos kutatáshoz, ennek felismerése kívül esik az ombudsman mandátumán. Az ekkor hatályos Avtv. 23. §-a értelmében az ombudsman mandátuma a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok terjesztésére terjed ki. Az Avtv. szerint: a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos jog védelme érdekében az Országgyűlés adatvédelmi biztost választ (...) Az adatvédelmi biztosra – e törvényben foglalt eltérésekkel – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az ombudsman érvelésében az ilyen tudományos kutatás „nem sértheti mások önrendelkezését és kegyeleti jogait”. A kegyeleti jog vizsgálata azonban szintén nem feladata az adatvédelmi ombudsmannak, hiszen a személyes adatok védelme csak élő természetes személyeket illet meg. Az adatvédelmi biztos így fogalmaz: „a tudományos élet szabadsága, s benne a tudományos kutatás szabadsága általános jogán túlmenően a történettudományi kutatások folytatásához és eredményeinek publikálásához sajátos társadalmi érdek, a múlt feltárásának, megismerésének és a társadalmi önismeret fejlesztésének érdeke fűződik. Azonban az ilyen kutatások alanyait, a történelmi események résztvevőit is megilleti életükben az információs önrendelkezés joga, haláluk után pedig érvényesül a kegyeleti jog, amit a levéltári kutatási szabályok általános, nemzetközileg elfogadott mértékű védelmi időhatárokkal biztosítanak.”⁵¹⁷ Az adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy a kutatás szabadsága konfliktusban áll a személyes adatok védelmével. „A két alapjog versengéséből adódó kényszerű kölcsönös korlátozás azonban csakis addig terjedhet, amíg azt a jogok kölcsönös érvényesülése szükségessé teszi, és nem csorbíthatja egyik alkotmányos jog lényeges tartalmát sem. Ebből adódóan az egymást korlátozó alapjogok közötti alkotmányos határok megállapítása a jogalkotás és jogalkalmazás terén egyaránt szükséges.”⁵¹⁸ Az adatvédelmi biztos érzelmi, hogy érvelése gyenge legitimációs érveken nyugszik, de ebből nem következtet hatáskörének hiányára, hanem arra utal, hogy a társadalomtudós történészek alaptalanul kárhoztatják az ombudsmant az adatvédelem szabályainak a túlhajszolásával. Így fogalmaz: „egyedülálló tudósok – elsősorban történészek – között tapasztalható az a nézet, mely szerint a világszerte terjedő új adatvédelmi szabályozás a személyiségi jogok abszolutizálásához vezet, s ennek érvényesülése ellehetetleníti a legújabb kori történelmi kutatásokat.”⁵¹⁹ Hogy mennyire nem az adatvédelmi törvény talaján áll az ügyben a döntés, hanem az „igazság megfogalmazásán” alapul, azt jól jelzi az egyetlen igazi adatvédelmi dilemma „kezelése” az ügyben: a Levéltári Törvény meglehetősen hosszú védelmi időt állapít meg,⁵²⁰ és az ekkor hatályos adatvédelmi törvény minden még élő érintett

⁵¹⁶ 33/A/1995.

⁵¹⁷ 33/A/1995.

⁵¹⁸ 33/A/1995. Itt megint világosan látszik az ombudsman alkotmányos mérlegelése, amit „balancing-nek neveztem fent”.

⁵¹⁹ 33/A/1995.

⁵²⁰ A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvényben [levéltári törvény (Ltv.)] meghatározott védelmi idő lejártá előtt a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokban – az Ltv.-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén – a tudományos célú kutatást úgy teszi lehetővé, hogy a kutató az iratokba betekinthet, azokról jegyzeteket készíthet, a dokumentumokról azonban fénymásolatot nem kaphat. Amennyiben a kutatónak mégis fénymásolatra van szüksége, a Magyar Országos Levéltár (elvileg) azt csak anonimizált formában (a személyazonosításra alkalmas adatok olvashatatlaná tételével) adhatja ki. „Magyarországon a nyilvánosság jogi értelemben is többlépcsős: a kutató előbb férhet hozzá az ilyen adatokhoz mint az átlagpolgár. E privilégium érvényesíthetőségének feltételeit az Ltv. határozza meg: a személyes adatokat tartalmazó iratok az ilyen iratokra vonatkozó általános védelmi időhatárok letelte előtt is kutathatók, amennyiben a kutató tudományos szerv támogató állásfoglalásával rendelkezik és írásos

holokausz túlélő hozzájáruló nyilatkozatát követeli meg, ha adatai felhasználásáról és továbbításáról van szó Yad Vashem számára. Belátható, hogy az áldozatok közül az állásfoglalás keltekor, 1996-ban még sokan éltek, érintettek voltak.

A Yad Vashem ügy egy másik szempontból is érdekes. Az adatvédelmi törvény értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Különleges adat akkor kezelhető,⁵²¹ ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárult.⁵²² Ez az egyértelmű tiltás azonban szemben áll az ombudsman helyes jogról alkotott értékítéletével. Ugyanis nem életszerű több ezer holocaustban érintett személy hozzájárulásának egyenként a beszerzése, hiába írja elő és várja ezt az adatvédelmi törvény. Ezt a nehézséget az adatvédelmi ombudsman úgy oldja fel, hogy eltekint a hozzájárulás megszerzésétől, – ami egyébként *contra legem* –, és ezzel meglehetősen szabadon értelmezve a szigorú Avtv. szabályokat. Így érvel az ombudsman: “tekintettel arra, hogy a még élő érintettek vagy az elhunytak hozzátartozói kifejezett, pozitív hozzájárulásának megszerzése nemcsak technikailag kivihetetlen, hanem önmagában is jogsérelmet okozna, e körülmények között az adatvédelmi szabályozás elveinek megfelelő, alkotmányosan elfogadható megoldást nyújthat az explicit hozzájárulás (...) helyett a tiltakozás jogának biztosítása. E megoldás, az adatvédelmi eljárásokban ismert opt out alkalmazása esetében az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés tényéről, céljáról és egyéb körülményeiről valamint arról, hogy adatainak kezelését bármikor, indoklás nélkül megtilthatja, s hogy ezt milyen módon teheti meg.” Viszont az ombudsman nem bizonyítja, hogy az érintettek hozzájárulásának a beszerzése miért okozott volna jogsérelmet és álláspontom szerint ilyen jogsérelem nincs is. Sokkal valószínűbb, hogy erre az érvelésre az adatvédelmi ombudsman azért kényszerült az ügyben, hogy igazságos megoldást találjon, hiszen az ombudsman is fontos értéknek tartotta a világszerte elismert Yad Vashem múzeum pótolhatatlan feltáró munkáját a holocaust dokumentálásában. És ennek a munkának kétségtelenül kerékkötője lett volna, ha minden érintett holocaust-túlélő egyéni hozzájárulását kellett volna kérni. Ezért az ombudsmannak meg kellett erőltetnie a törvény betűjét. A Yad Vashem ügyben, ahhoz hogy tiszta dogmatikai alapokon tudjunk maradni, egy alapjogi realista nézőpontot kell alapul vennünk, vagyis annak elismerését, hogy a jogi döntés hatását, eredményét mérlegeljük (mérlegeli az ombudsmani vagy alkotmánybíróági döntés) és a „helyes” döntés érdekében a döntéshozó kénytelen a formális jog talajáról elmozdulni, majd döntését (utólag) érvekkel alátámasztani. (Nyilván az ombudsman tisztában volt vele, hogy a Yad Vashem kutatás ellehetetlenül, ha megköveteli az érintettek hozzájárulását, tehát figyelemmel volt az ombudsman döntése hatására, következményeire). De az Avtv rendelkezéseiből nem következik, hogy a hozzájárulás szigorú szabályait fel lehet váltani a tiltakozás jogával, pláne nem akkor, ha a szóban forgó adatok egy része szenzitív adat, hiszen a zsidóüldözésekkel feltehetően van egy vallási-etnikai dimenziója is. De mint hangsúlyoztam, a Yad Vashem történelmi szerepe a holocaust dokumentálásában az áldozatok megbékítésében és a történelmi igazságtételben, a huszadik század egyik kiemelten fontos vállalkozása. És mindemellett a múzeum gyűjtőmunkájában igyekezett védeni az érintett holocaust túlélők

nyilatkozatban vállalja a megismert személyes adatoknak az Avtv. szerinti korlátozott felhasználását” [Ltv. 24. § (2)–(3) bek.], 33/A/1995.

⁵²¹ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (Avtv.) 2. § a) pont: különleges adat: a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó adat.

⁵²² 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról. 3. § (1)–(2) bekezdés.

érdekeit és figyelembe venni a kutatás tárgyának érzékenységet. Valóban erősen kérdéses, hogy ennek a mennyiségében és minőségében pótolhatatlan forrásfeldolgozásnak lehetett volna-e valódi alternatívája a kutatások során minden országban minden érintett túlélő hozzájárulásának a beszerzése. (Egyébként nem tárgya jelen disszertációnak, de az is külön vizsgálat tárgya, hogy a GDPR bevezetése óta egységes európai adatvédelmi szabályok hány esetben ütköznek az „igazságos jog” tartalmi kritériumaival – például a pandémia idején, gondoljunk az érintettek betegségére vonatkozó adatokra, vagy egyes érzékeny egészségügyi adatokra –, és ezekben az esetekben hogyan oldható fel az ellentmondás).

Érdekes megfigyelni, hogy egy másik szenzitív adatokat érintő korai ügyben az adatvédelmi ombudsman pont az ellenkező végletbe esik: indokolatlanul ragaszkodik az érintettek hozzájárulásához és a törvény betűjéhez egy olyan ügyben, ahol mindenki számára egy méltányos jogértelmezés kedvezőbb eredményt hozott volna.⁵²³ A 340/A/1996 ügyben a Magyarországi Zsidó Szeretetkórház díjtalan egészségügyi juttatásaként a holokauszt-túlélők vizsgálatokon és ellátásban vehettek részt. Hogy elérjék az érintetteket, a Szeretetkórház az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz fordult, akik – a kórház felhívását mellékelve – felkeresték a hetvenöt évnél idősebb kárpótoltnak,⁵²⁴ hogy jelezzék, ha szeretnék a kórház szolgáltatásait igénybe venni. Nyilvánvaló, hogy a Szeretetkórháznak nem volt semmilyen elérhető listája az érintettekről, tehát egyetlen járható megoldásnak azt látták, ha a kárpótlásban részesülők adatbázisából szerzik meg az érintettek nevét és lakcímét. A Szeretetkórház maga ezen adatokat nem is látta és nem kezelte, csupán felkérte a Kárpótlási Hivatalt, hogy az érintetteknek postázzák ki a Szeretetkórház levelét. Az ombudsman állásfoglalásában – mellyel szemben kritikai észrevételem, hogy eltávolodik a helyes jogtól – hiányolta az érintettek előzetes hozzájárulását adataik kezeléséhez. Álláspontja szerint „közhatalmi szerv – az érintett írásos beleegyezése hiányában – nem rendelkezhet faji eredetre, vallásos meggyőződésre vonatkozó adattal. Közhatalmi szerv nem kelthet olyan látszatot, hogy ilyen adatok birtokában van.”⁵²⁵ A 340/A/1996 ügyben tehát éppen az képezi bírálathoz tárgyát, hogy az adatvédelmi ombudsman ragaszkodott az Avtv. olyan előírásaihoz, amelyek tulajdonképpen ellehetetlenítették, hogy az ügyben igazságos döntés szülessen.

A múlt rendszer feltárásának és történeti igazságtételnek egyik fontos állásfoglalása (sok szempontból az ún. állatorvosi ló esete is) Schmidt Mária főigazgató asszony indítványára „a diktatórikus államhatalom végrehajtói és áldozatainak személyes adatainak közzétételéről és a jogi szabályozás által nyújtott lehetőségekről” szóló 247/K/2001 állásfoglalás. Az indítvány szerint a Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány által létesítendő múzeumban a diktatórikus államhatalom végrehajtói és áldozatainak állandó kiállítása a diktatúra borzalmait hivatott a személyes sorsokon keresztül bemutatni, amely így (értelemszerűen) és nem kikerülhetően személyes adatok kezelésével jár.

Az állásfoglalás értékelésekor előre szeretném jelezni, hogy sem az állásfoglalás általános megállapításait, sem annak indokolását nem osztom,⁵²⁶ ugyanakkor az állásfoglalás történelmi jelentősége vitathatatlan. Az ügyben „az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy

⁵²³ Az eltérés egyik oka az lehet, hogy az ombudsmani intézmény a kezdetektől fogva főosztályokra és osztályokra oszlik, amelyek munkatársai az ügyek előterjesztői. Az előterjesztők az „ügy felelősei”, sokszor egymás álláspontját nem ismerték vagy nem vették figyelembe. Egy ilyen szervezeti rendszerben az ellentmondások, az ügyek koordinálásának a kisebb zavarai mindig kódolva vannak.

⁵²⁴ Akik munkaszolgálatosok, deportáltak vagy gettóban fogva tartottak voltak.

⁵²⁵ 340/A/1996.

⁵²⁶ 247/K/2001 állásfoglalást Majtényi László jegyzi, akinek az állásfoglalás évében, 2001-ben járt le hatéves mandátuma. Az ügy értékelésénél ismét jelezni szükséges, hogy az ombudsman is munkatársai előterjesztésében foglalkozik az ügyekkel és adott ügyben más-más munkatárs esetlegesen más-más jogi álláspontra helyezkedhet.

személyiségi jogait tekintve két különböző csoport adatairól van szó.” Az egyik csoport tulajdonképpen az „ügynökök” csoportja, a másik az áldozatoké.⁵²⁷ „Feltételezve mindkét esetre, hogy az érintett személyek azonosságához kétség nem férhet, a bemutatni kívánt szervezetek szolgálatában állók neve, beosztása, illetve más adata engedélyük vagy hozzátartozóik engedélye nélkül közzétehető, hiszen az állam alkalmazottjaként, állami cél elérése érdekében eljáró, az ilyen szervek hatáskörét gyakorló személynek hatáskörében való eljárással összefüggő adata bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. Ugyancsak közzétehetőek természetesen a korábban jogszerűen nyilvánosságra hozott adatok (például korabeli újságok, kiadványok stb.). Ezzel szemben az elnyomó szervek áldozatainak személyes adatai teljes egészében az alkotmányban és az Avtv.-ben, valamint más törvényekben meghatározott védelem alatt állnak. Az áldozatok adatainak nyilvánosságra hozásához fő szabályként a még élők, haláluk esetén hozzátartozóik hozzájárulása szükséges. Az áldozatok nagy számára való tekintettel a hozzájárulás helyett a – tiltakozás jogát kell biztosítani az érintettnek vagy hozzátartozójának. Annak az egykori áldozatnak nevét és más adatát nem lehet közzétenni, illetve a már közzétett adatot törölni kell, aki e joggal él.”⁵²⁸

Úgy tűnik, az ombudsmani állásfoglalás a „két különböző csoport” jogi státuszát azonos tényállás mellett különbözően ítéli meg. Mindkét esetben először tisztázandó körülmények között, az ombudsman az Avtv. szabályait igyekszik alkalmazni. Az első csoportra (tehát az államhatalmi rendszerben tisztséget vállalók, az „üldözőkre” vonatkozóan) az ombudsman az adatvédelmi törvény szabályait visszamenőleges hatállyal alkalmazza a jogállami időszakot megelőzően. A 247/K/2001 állásfoglalás így fogalmaz: „a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján az állam alkalmazottjaként, állami cél elérése érdekében eljáró, az ilyen szervek hatáskörét gyakorló – jogállami megfogalmazás szerint közfeladatot ellátó – személynek hatáskörében való eljárással összefüggő adata bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. Ennek értelmében a bemutatni kívánt szervezetek szolgálatában állók fenti személyi körének neve, beosztása, illetve más adata engedélyük, vagy hozzátartozóik engedélye nélkül közzétehető (volna) (...)”

Az egyik visszatérő probléma, hogy amikor a múlt eseményeiről a jelenben beszélünk, akkor kérdés, hogy akár az információszabadság akár a személyes adatok védelme mennyiben alkalmazható visszamenőleges hatállyal. Álláspontom szerint itt arról az alkotmányos dogmatikai kérdésről kell dönteni, hogy az alapjogok a törvény erejénél fogva vagy pedig természetüknél fogva (természetjogi alapon) illetnek meg minket. A törvény erejénél fogva, sem az Alkotmány 1989 előtti szövege sem az adatvédelmi törvény 1992-es születése előtt nem volt szó személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról. Ezen időszakra visszamenőlegesen tehát nem lehet adatvédelmi szabályokat rávetíteni (pl. az ügynökök személyes adatai ekkor még nem voltak védve). A másik érvelés szerint nem az adatvédelmi törvény hatálya konstituálja a védendő jogi értékeket, az ügynököt és az áldozatokat már ekkor is megillette a személyes adatok védelme, ami – többek között – emberi méltóságuk része. Jogfilozófiai szempontból tehát többfajta érvelés is elismerésre méltó lehet, azonban ezzel kapcsolatos álláspontját az ombudsman sohasem tette egyértelművé. Ugyanakkor növekvő aggodalommal tekinthetünk a „hibrid” megoldásokra,

⁵²⁷ Az ügy megítélése szempontjából mellékes, de az állásfoglalás megemlíti egy harmadik csoportot is, miszerint: „a két fentebb ismertetett fő csoport mellett külön figyelmet érdemel a történelmi személyiségek adatainak kezelése, közülük többen részesei, majd maguk is áldozatai voltak a diktatúráknak. Őket, illetve hozzátartozóikat – tekintettel közszereplő mivoltukra – csak a közszereplők egyébként nyilvános adatainak körét meghaladó személyes adatainak közzététele elleni tiltakozási jog illeti meg.” Lásd: 247/K/2001.

⁵²⁸ Az adatvédelmi biztos beszámolója 2001. 88–89.

mert azok megítélésem szerint esetiek és önkényesek lehetnek. (Magyarán, hogy egyes esetekben alkalmazzuk az Avtv.-t, máskor pedig nem). Az egyértelműség hiánya jól látszik egy odavetett, de ki nem fejtett mondatból az állásfoglalásban is: „mindemellett elkerülendő az, hogy jogalkalmazóként visszaható hatályt adjunk e szabálynak és e tekintetben az alkotmányos értékrend szempontjait alkalmazzuk.”⁵²⁹ Tehát az ombudsman érvelését az Avtv.-re alapozza úgy, hogy az Avtv. szabályait visszamenőlegesen alkalmazza, majd a saját érvelését tartja később elkerülendőnek. De, hogy mennyiben elkerülendő ez az érv, azt nem tudjuk meg. Szerintem ezt a dogmatikai kérdést elvi éllel tisztázni kellett volna.

A hatály kérdésének egy másik aspektusa, hogy nem látszik, hogy a diszkrimináció tilalmának sérelme nélkül hogyan lehet (az állásfoglaláskor hatályos jogszabályok alapján) az érintettek két csoportja között különbséget tenni. Az ombudsman ugyanis az áldozatok esetén megállapítja az Avtv. hatályát és adataik nyilvánosságra hozatalához a hozzájárulásukat kéri. Továbbá megállapítja, hogy haláluk esetén (erre már nem terjed ki az adatvédelmi biztos mandátuma), szintén kötelező az áldozatok hozzájárulását a hozzátartozóiktól beszerezni. „(...) az elnyomó szervek áldozatainak személyes adatai teljes egészében az Alkotmányban és az Avtv.-ben, valamint más törvényekben meghatározott védelem alatt állnak. Személyes adat akkor kezelhető – értve ez alatt a nyilvánosságra hozatalt is – ha azt törvény elrendeli, vagy ha az adatkezeléshez az érintett hozzájárul. Mert, az Avtv. meghatározása szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.”⁵³⁰ Ugyanakkor az ügynökök esetén ugyanezt a védelmet az ombudsman nem terjeszti ki a személyes adatokra.

A 247/K/2001 állásfoglalásban az ombudsman érvelése szerint „az Avtv. 32. § (3) bekezdése előírja, hogy a tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az érintett abba beleegyezett, vagy az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges. Amennyiben tehát a történelmi tudományok szakmai szabályai szerint szükséges – adott esetben – egy állami szerv nevében eljáró, hatáskörét gyakorló személyek adatának közzététele, úgy azt a történész a fenti szabály alkalmazásával, a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának megsértése nélkül is megteheti. Ugyancsak közzétehetőek természetesen a korábban jogszerűen nyilvánosságra hozott adatok (például korabeli újságok, kiadványok stb.)”⁵³¹ Csakhogy az adatvédelmi törvény idézett 32. §-a⁵³² szerint bármilyen személyes adat időkorlátozás nélkül nyilvánosságra hozható, ha „a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges”.

Ezzel szemben – írja az adatvédelmi ombudsman – az elnyomó szervek áldozatainak személyes adatai teljes egészében az Alkotmányban és az Avtv.-ben, valamint más törvényekben meghatározott védelem alatt állnak. Személyes adat akkor kezelhető – értve ez alatt a nyilvánosságra hozatalt is – ha azt törvény elrendeli, vagy ha az adatkezeléshez az érintett hozzájárul.⁵³³ Mert, az ombudsman szerint, az áldozatok és a pártállam

⁵²⁹ 247/K/2001.

⁵³⁰ 247/K/2001.

⁵³¹ 247/K/2001.

⁵³² Avtv. 32. § (1) Tudományos kutatás céljára felvett vagy tárolt személyes adat csak tudományos kutatás céljára használható fel. (2) A személyes adatot – mielőtt a kutatási cél megengedi – anonimizálni kell. Addig is külön kell tárolni azokat az adatokat, amelyek meghatározott vagy meghatározható természetes személy azonosítására alkalmasak. Ezek az adatok egyéb adatokkal csak akkor kapcsolhatók össze, ha az kutatás céljára szükséges. (3) A tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha a) az érintett abba beleegyezett, vagy b) az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

⁵³³ 247/K/2001 állásfoglalás.

funkcionáriusai más jogi státuszt élveznek. Ebben, ha morális értelemben lehet igazság, akkor sem látszik, hogy az ombudsman jogi érvelését az adatvédelmi törvény hogyan támogatná. Vagy fordítva, az ombudsman hogyan támogatja az adatvédelmi törvényt, amit szolgálnia kell mandátuma szerint. Végül, az állásfoglalásban az áldozatok adatainak a nyilvánosságra hozatalát úgy oldja fel a biztos, hogy az előző pontban bírált Yad Vashem módszerét alkalmazza, és eltekint az áldozatok hozzájárulásától, amennyiben a Múzeum biztosítja a tiltakozás jogát:

az áldozatok adatainak nyilvánosságra hozásához főszabályként a még élők, haláluk esetén hozzátartozók hozzájárulása szükséges. Tekintettel azonban az áldozatok nagy számára, valamint arra, hogy a hozzátartozók felkutatása esetleg nagyobb sérelmet okozna, mint az adatok engedélyük nélküli közzététele, mivel azt a látszatot kelthetné, hogy létezik olyan nyilvántartás, melyben ők „még mindig” szerepelnek, javasolom – a korábbi, a jeruzsálemi Yad Vashem Archivumba továbbítandó adatok kezelésének ügyében kiadott ajánlásomban megfogalmazottakhoz hasonlóan –, hogy mind előzetes nyilvános felhívás útján, mind a már elkészült kiállítás színhelyén biztosítsanak az áldozatok és hozzátartozók számára tiltakozási jogot, mely őket az Avtv. alapján megilleti. Ennek értelmében annak az egykori áldozatnak nevét és más adatát nem lehet közzétenni, illetve a már közzétett adatot törölni kell, aki e jogával él. Megilleti ez a jog az áldozatot akkor is, ha adatai más fórumon már jogszerűen nyilvánosságra kerültek.⁵³⁴

Dogmatikailag már letisztultabb egy évvel később a 666/A/2002 állásfoglalás,⁵³⁵ amelyben egy érintett sérelmezte testvére fényképének a Terror Háza Múzeumban való elhelyezését. Az ombudsman leszögezi:

a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 32. § (3) bekezdése alapján a tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges. Tekintettel arra, hogy a Terror Háza Múzeum egyben tudományos kutatóhely, a hivatkozott rendelkezés értelmében a kutató felelőssége, hogy eldöntse: a személyes adat nyilvánosságra hozatala szükséges-e a történelmi eseményekről folytatott kutatás eredményeinek bemutatásához.⁵³⁶

Eszerint a megközelítés szerint nincs az adatoknak több csoportja, amennyiben tudományos kutatás eredményeiről van szó, a tudományos kutató felelőssége, hogy ezeket mennyiben hozza nyilvánosságra. Szeretném kiemelni, hogy az ombudsmani állásfoglalások dogmatikai tisztulása rendkívül hasznos folyamat és minden alkotmányos szervre jellemző, az ellenkezője lenne aggodalomra okot adó, nevezetesen ha az idő múlásával az ajánlások és állásfoglalások egyre gyérülnének.

Az ombudsman az esetek döntő részében már a kezdetektől kiválóan érzékeli saját hatáskörének határait, és azok szándékos átlépését a kutatás szabadsága kapcsán, és ezt jól jelzi az adatvédelmi biztos egyik első ügye, amelyben elvállalja(!)⁵³⁷ egy nyilvános magánlevéltár szervezeti és működési szabályzat-tervének a véleményezését, bár úgy gondolja, hogy nem feladata az ilyen típusú munka. Megállapítja, hogy „a hasonló szabályzatok véleményezése nem tartozik az adatvédelmi biztos feladatai közé”. Álláspontja szerint „Az iratmegőrzés és a kutathatóság prioritásait képviselő levéltárak a személyes adatokat tartalmazó iratok vonatkozásában gyakran a személyiségi-adatvédelmi jogok érvényesülésével ellentétes értékeket és érdekeket jelenítenek meg, melyeknek – különösen a

⁵³⁴ 247/K/2001.

⁵³⁵ Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos jegyzi.

⁵³⁶ 666/A/2002.

⁵³⁷ 54/K/1995.

tudományos kutatás terén – ugyancsak igazolhatók az alkotmányos alapjai”. Később így folytatja az ombudsman:

(...) vitákban nem kizárólag a személyes adatok védelmét feladatom képviselni, hanem álláspontom kialakításával és ajánlásaim megfogalmazásával elő kell segítenem az ütköző jogok, értékek és érdekek közötti határvonal egyes szakaszainak gyakorlati kijelölését is. E tevékenységem során volt olyan példa, ahol ajánlásomban (megfelelő garanciális elemekkel kiegyensúlyozva) a levéltárban őrzött személyes adatok kutathatóságát, illetve az ilyen adatokat tartalmazó iratok kiadhatóságát javasoltam vitatható jogértelmezés esetén.

A fenti idézetben az ombudsman ismét vállalja, hogy legfontosabb feladatának „az ütköző jogok, értékek és érdekek közötti határvonal” kijelölését (szükségességi-arányossági teszt) tartja. Hasonlóan, az alkotmányos érdekek ütközésének a feloldását (és nem az adatvédelmi törvény végrehajtását) vállalja az ombudsman a 452/K/1999 ügyben. Itt az adatvédelmi biztos a levéltári törvény és a pénzügyi törvény közötti ellentmondás feloldását szorgalmazta (452/K/1999). Ugyan a konfliktus álláspontom szerint valóban feloldásra szorult, de a konfliktus az adatvédelmi törvénytől függetlenül is fennállt, ugyanis a Hpt.⁵³⁸ akkor hatályos szabálya szerint „aki üzleti vagy banktitok birtokába jut, köteles azt időbeli korlátozás nélkül megtartani”. E rendelkezésekből következően banktitkot, üzleti titkot tartalmazó forrásokat nem bocsáthat az Országos Levéltár, illetve bármely más köz- vagy magánlevéltár tudományos kutatás céljából a kutató rendelkezésére.⁵³⁹ A Pénzügyminisztérium (már 2000-ben) javaslatot tett az ellentmondás kiküszöbölésére, mert a kutatás szabadságát a hitelintézeti törvény indokolatlan módon korlátozta. És mint korábban rámutattam, a kutatás szabadsága önmagában védendő alapjog, amely nem függ az adatvédelmi biztos által védett információszabadság érvényesülésétől. Egyébként „az ügy utóéletéhez tartozik, hogy a Hpt. módosításáról szóló javaslatot a Pénzügyminisztérium⁵⁴⁰ 2000 januárjában véleményezésre megküldte az adatvédelmi biztoshoz, aki javasolta a levéltári törvény és a pénzügyi törvény közötti ellentmondás kiküszöbölését.”⁵⁴¹

Az adatvédelmi ombudsman a rendszerváltás korai éveiben az ügyben is állást foglalt, hogy – álláspontja szerint – mik a kutatási eredmények nyilvánosságának határai. Az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA) a munkahelymegtartó támogatási programok hasznosulását értékelő tanulmányt rendelt⁵⁴² egy kutatóintézettől. Utóbb az OFA a kutatás eredményét nem fogadta el, sőt nem is engedte publikálni az eredményeket. Az adatvédelmi biztos ajánlásában megállapította, hogy tudományos kutatás nyilvánosságra hozatala a kutató és a megrendelő közötti szerződéssel elvileg ugyan korlátozható, de közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó tudományos kutatás eredménye olyan közérdekű adat, melynek nyilvánosságát csak az adatvédelmi törvény által meghatározott esetekben lehet korlátozni.⁵⁴³ Közérdekű adatot tudományos kutatásról szóló szerződéssel nem lehet elzárni a nyilvánosság elől, az ilyen szerződési kikötés a polgári jog szerint semmis. A kutatást megrendelő

⁵³⁸ A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) 55. § (1) bekezdése szerint „aki üzleti vagy banktitok birtokába jut, köteles azt időbeli korlátozás nélkül megtartani”.

⁵³⁹ A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.) ekkor hatályos 25. § (1) bekezdése szerint a törvényben meghatározott titkot tartalmazó levéltári anyagban csak a minősítő hozzájárulásával folytatható kutatás.

⁵⁴⁰ A Hpt. módosítása 2001.01.01-től hatályos. Eszerint: „Hpt 55/A. § Üzleti, illetőleg banktitokra tekintettel sem korlátozható a közérdekű adatok nyilvánossága”.

⁵⁴¹ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1999*. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2000. 120.

⁵⁴² 514/A/1997.

⁵⁴³ A kutatási szerződésnek a nyilvánosságot korlátozó kikötései a zárótanulmány publikálására vonatkozhatnak, az abban foglalt adatokra, tudományosan igazolható állításokra viszont nem.

közfeladatot ellátó szerv a kutatás eredményeit köteles a kérelmező tudomására hozni. A közérdekűnek minősülő adatokat, megállapításokat a kutató maga is jogosult nyilvánosságra hozni, a kutatási tanulmányt azonban csak a megrendelő hozzájárulásával publikálhatja.⁵⁴⁴ Itt tehát az ombudsman nem a kutatás szabadságát erősítette (mint korábban bemutattam, akár hatásköri aktivizmus által), hanem az ombudsman szembeállította a kutatás szabadságát az információszabadság jogával és megállapította az utóbbi elsőbbségét. Arra hivatkozva, hogy a kutatási szerződésben kizárható a nyilvánosság, de a kutatás eredménye, ha közpénzből végzett kutatásról van szó (közfeladatot ellátó szerv a megrendelő), akkor közérdekű adat. (Ez az érvelés egyébként nem *contra legem*, más kérdés, hogy az ombudsmannak az alapjogok mérlegelésére – különösen ha az egyik alapjog általa nem is védett – van-e az Avtv. szerint hatásköre).

Összességében „a kutatás szabadsága és az ügynökmúlt feltárása fejezetben” érdemes hangsúlyozni, hogy a huszadik század történelmének a feltárása annál nehezebb, minél közelebb vagyunk egy vitatott történelmi eseményhez. Ebben a megközelítésben lényegesen nehezebb az igazságtétel kérdésében közös társadalmi (vagy morális) álláspontra jutni a kilencvenes évek elején, mint harminc évvel később. Ezért a kritikai észrevételeimet az ügyek elemzésekor huszonöt év távlatából kell megítélni. Könnyebb az esetleges ellenmondásokra most történelmi távlatban rámutatni. Az ombudsman korai állásfoglalásai időpontjában még az sem egyértelmű, hogy a huszadik századot alakító történelmi jelentőségű személyek, akik sokszor egyszerre voltak áldozatok és „elkövetők”, valójában mennyi nyilvánosságot kell, hogy viseljenek. Kétséges vállalkozás az is, hogy sokukra a közfeladatot ellátó személy szabályait alkalmazzuk, olyan tevékenységükkel összefüggésben, amely, ha köz(feladatnak) is tekinthető (némi túlzással, amennyiben a „besúgás” közfeladat), azok bizonyosan csak az adatvédelmi törvény születése előtti időre vonatkoztathatók, amikor nem létezett a közfeladat fogalma. Mint láthattuk az előzőekben, nem tudta az adatvédelmi biztos azt a dilemmát sem feloldani (mert nem is lehet a hatályos jog eszközével), hogy egy múzeumi anyagban feldolgozott sok ezer áldozat beleegyezését hogyan szerezzék be.

Ebben a fejezetben azt is hangsúlyoztam, hogy méltányolható az ombudsman erőfeszítése, hogy igazságos döntést hozzon a pártállami múlt feltárásával kapcsolatban.⁵⁴⁵ Mint azonban rámutattam, álláspontom szerint sokszor a mögöttes jogkérdések komplexitása meghaladja az adatvédelmi biztos hatáskörét. A helyzetet tovább nehezíti, hogy ezen ügyekben az ekkor hatályos jogszabályok hiányosságát – még ha a disszertáció bírálja is több helyen az ombudsman hatásköri aktivizmusát – a hatáskörrel rendelkező szerv sem tudta volna jogalkalmazással pótolni.

3. Az ügynökmúlt morális tartalma mint adatvédelmi „dilemma”

A második rész elején leszögeztem, hogy el szeretném különíteni a dolgozat során az adatvédelmi ombudsman esetjogában a normatív és empirikus megállapításokat. Míg az EKA ajánlása és az ügynökmúlt kutatása a jogesetek leíró feltárásával történt a dolgozatban, addig ebben az alfejezetben a jog morális tartalmáról szeretnék normatív megállapításokat tenni elsősorban az „ügynökmúlt morális tartalmának” mint adatvédelmi „dilemma” -nak a

⁵⁴⁴ 514/A/1997.

⁵⁴⁵ Méltányolható az is, hogy „a két ismertetett fő csoport mellett külön figyelmet érdemel a történelmi személyiségek adatainak kezelése, közülük többen részesei, majd maguk is áldozatai voltak a diktatúráknak. Őket, illetve hozzátartozóikat – tekintettel közszereplő mivoltukra – csak a közszereplők egyébként nyilvános adatainak körét meghaladó személyes adatainak közzététele elleni tiltakozási jog illeti meg.” 247/K/2001 állásfoglalás.

feltárásával. A következőkben Kis János érvein keresztül szeretném demonstrálni, hogy az ügynökmúlt feltárása Magyarországon olyan társadalmi-jogi dilemma, amely a jog nyelvére lefordítható, dekódolható ugyan, de ettől még nem veszíti el az érvelés morális természetét. Ez a megállapításom szorosan illeszkedik az adatvédelmi ombudsman általam már tárgyalt és a továbbiakban is többször kiemelt morális jogértelmezésébe. Korábban azt állítottam, hogy az adatvédelmi ombudsman tizenhat éven át egységes joggyakorlata mögött egységes jogfelfogás, követhető jogfilozófiai alapvetések húzódnak meg. Az ügynökügy morális tartalma ezekre mutat rá.

Kiindulópont Kis János tanulmánya: Illusztráció az ügynöküghöz címmel.⁵⁴⁶ Kis a teljes nyilvánosság mellett érvel, azaz ügynökmúlt széles nyilvánosságát támogatja cikkében. Álláspontjának centrális állítása, hogy jogállami keretek között a diktatúra „tisztességtelen” ígérete, miszerint az árulás titokban marad, nem tartható fenn. Vannak jogviszonyok, melyek átöröklődnek, de az „ügynökmúlt” tipikusan nem ilyen természetű. (Már itt előzetesen meg kell jegyezni, hogy Kis János az átörökölt és nem átörökölt jogfolytonosság közötti határvonalat nem húzza meg, sőt, meg sem kísérli ezt tisztázni. Ez azért nagyon problémás, mert a III. Magyar Köztársaság nagy tekintélyű első Alkotmánybírósága a jogállami rendszerváltás letéteményesének tekintette magát, a jogfolytonosság elvére helyezkedett: a jogszabályok továbbéltek, jogviszonyok keletkezése, megváltozása és megszűnése esetén elismertük a fennálló és korábbi állapotot).

A disszertáció szerzőjének az álláspontja az ügyben Kis Jánossal szemben az, hogy a diktatúra „tisztességtelen ígérete” logikailag feltételez minimum egy „tisztességtelenséget” és egy ígéretet. A tisztességtelenség erkölcsi kategória, az ígéret lehet jogi és erkölcsi.⁵⁴⁷ Ha jogi kötőerővel bír, akkor jogi kötelezettségről beszélünk. Lehet, hogy erkölcstelen ilyen sok adót fizetni az államnak, amely nem feltétlenül fordítja azt számomra kedves célokra, de ez jogi kötelezettség. Lehet, hogy erkölcstelen bizonyos közjogi tisztségek betöltésénél az ellenzék nélkül dönteni, de jogszerű így is a kinevezése például az alapvető jogok biztosának. Lehet, hogy erkölcstelen a törvényhozás megkerülés fontos jogalkotási kérdésekben a járványhelyzet alatt, de a rendkívüli jogrend szabályainak a megsértése sokszor még bűncselekménynek is minősül. A III/III. ügyosztállyal együttműködni jogi kötelezettség. Egy jogi ígéret nem feltétlenül erkölcsös. Fordítva sem. Nem minden erkölcsös ígéret jogszerű.⁵⁴⁸ Egy jogász számára a normák érvényességének és kötelező erejének összefüggése rendkívül fontos következményekkel jár. Egy norma igazolása két módon lehetséges:

1) érvényes-e a norma? 2) helyes-e a norma? Álláspontom szerint Kis János tétele az ügynökök felelősségre vonásáról sem nem érvényes jog Magyarországon, sem nem igazságos (helyes jog) Magyarországon. Kis János ugyan erre nem céloz tanulmányában – de ezzel egyet is érthetnénk –, hogy valóban nagy dilemma, hogy mi legyen a formálisan érvényes, de megítélésünk szerint igazságtalan jog érvényesülésével. Itt nyilván azt kell vizsgálni, hogy igazságtalan-e annyira egy jogszabály, hogy tulajdonképpen ne tekintsük jognak. De nem lehet a jogon *prima facie* számonkérni „tisztességes” erkölcsi ígéreteket.

1) érvényes jog Magyarországon (*de lege lata*) az ügynökök kérdésében: a rendszerváltás maximája, az első Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozata, miszerint „jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”.⁵⁴⁹ Mert – vallja az

⁵⁴⁶ *Élet És Irodalom*, (50)8., 2006. február 24.

⁵⁴⁷ Lásd: FORGÁCS Nóra: A rendszerváltás végnapjai II. *Élet és Irodalom*, (2006) (50)15., 2006. április 14.

⁵⁴⁸ Lásd: FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

⁵⁴⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat a köztársasági elnöknek „Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről” szóló, az Országgyűlés

Alkotmánybíróság – jogsértéssel nem lehet jogsértést orvosolni. (Tehát néhány, a nyilvánosságnak odadobott „ügynök” felett nem lehet jogállamot építeni). Mert, vallja az AB, jogszerűtlen eszközökkel (*contra legem*) nem lehet jogkövető társadalmat építeni. Erről szólnak Magyarországon az ún. igazságtételi törvények, erről szól az ún. *Zétényi–Takács*-határozat,⁵⁵⁰ az előző alfejezetben tárgyalt átvilágítási törvény, az ebben a fejezetben tárgyalandó csendőrök és volksbundisták ügye. Ahogy erre a Rendszerváltás végnapjai II. című cikkben korábban rámutattam,⁵⁵¹ ezügyben a magyar rendszerváltó értelmiség – néhány szélsőséges megnyilvánulást leszámítva – nemzeti konszenzusra jutott. Nem követelték Kis János és (alkotmányjogász) kollégái a *maxima* eltörlését, sőt méltatták a Sólyom-bíróság rendszerváltásban betöltött szerepét. Konszenzus volt tehát egy társadalmi-morális kérdésben.

A rendszerváltásnak vannak sarkalatos alkotmánybíróági határozatai. Ezen határozatok normatartalmától függ további határozatok érvényessége. Az Alkotmánybíróság sarkalatos határozatait rendszeresen hivatkozza későbbi döntéseiben. Ilyen határozat – a már említett – politikai okból nem üldözött cselekmények szankciójának tilalma, a 11/1992. (III. 5.) AB határozat,⁵⁵² illetve mindazon alkotmányos döntések, melyek a jogos igazságtételtől (tulajdonképpen a jogtalan bosszúig) ugyanazon a premisszán nyugodtak: visszamenőleges hatállyal, vagy utólagosan tekintettek bűncselekménynek történelmi eseményeket. [Ide sorolható: 41/1993. (VI. 30.) AB határozat,⁵⁵³ 42/1993. (VI. 30.) AB határozat,⁵⁵⁴ 53/1993. (X. 13.) AB határozat,⁵⁵⁵ 2/1994. (I. 14.) AB határozat,⁵⁵⁶ 36/1996. (IX. 4.) Ab határozat⁵⁵⁷.] Ezen ügyek elbírálásakor az Alkotmánybíróság következetesen kizárta az utólagos felelősségre vonás lehetőségét.

Másik sarkalatos határozat(ok) a csendőrök és a volksbundisták ügye: eszerint a nyugdíjból (és szociális ellátásból) az ekkor hatályos törvények kizárták a háborús és népellenes bűncselekmények elkövetőit. Azonban konkrét eljárásokban ilyen rendelkezésekkel szembesült az Alkotmánybíróság: "hazaáruló és népellenes bűnös, aki (ismét) felvette német hangzású családi nevét" 66/1992. (XII. 17.) AB határozat].⁵⁵⁸ A

1991. november 4-i ülésén elfogadott törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa tárgyában. A törvény előterjesztői után a határozatot gyakran idézik ún. *Zétényi–Takács*-határozatként is.

⁵⁵⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

⁵⁵¹ FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

⁵⁵² A fent idézett *Zétényi–Takács*-határozat

⁵⁵³ 41/1993. (VI. 30.) AB határozat a büntetethetőség elévülésének értelmezéséről szóló 1/1993. (II. 27.) OGY elvi állásfoglalás alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában.

⁵⁵⁴ 42/1993. (VI. 30.) AB határozat a köztársasági elnöknek az „egyes büntető eljárási szabályok kiegészítéséről” szóló, az Országgyűlés 1993. február 16-i ülésén elfogadott törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa tárgyában.

⁵⁵⁵ 53/1993. (X. 13.) AB határozat a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 33. § (2) bekezdése, valamint az 1956. évi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló, az Országgyűlés által 1993. február 16-án elfogadott törvény 1. §-a alkotmányossági vizsgálata tárgyában.

⁵⁵⁶ 2/1994. (I. 14.) AB határozat az 1945. évi VII. törvénnyel törvényerőre emelt, az 1440/1945. (V. 1.) ME rendelettel, valamint az 1947. évi XXXIV. törvénnyel módosított és kiegészített 81/1945. (II. 5.) ME rendelet, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában.

⁵⁵⁷ 36/1996. (IX. 4.) AB határozat a Legfelsőbb Bíróság elnökének és a legfőbb ügyésznek az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1993. évi XC. törvény alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítványa tárgyában.

⁵⁵⁸ Sólyom László rámutat: a kollektív bűnösség kérdése abban az összefüggésben merült fel, hogy az 1945-ben és a háború befejezésével kapcsolatban hozott további jogszabályok bizonyos szervezetekhez tartozást joghátrányokkal sújtottak, többek között súlyos bűncselekménynek (háborús büntettnék) nyilvánítottak. A „kollektív felelősség” indokkal az Alkotmánybíróság elé került ügyek tágabbak voltak a szűken vett büntetőjogi

rendszerváltó Alkotmánybíróság kimondta: „A volt csendőrségi személyek és hozzátartozóik nyugdíjigényeinek elvesztését kimondó azon rendelet, amely kezdő mondata ‘megállapítja a csendőrség mint testület felelősségét’ az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe és a 70/A. §-ába ütközik, azonkívül sérti az egységokmány szinten diszkriminációt tiltó 26. cikket is”⁵⁵⁹ [44/1991. (VIII. 28.) AB-határozat].

Morális értelemben evidencia, hogy valakinek a tette csak önmagában vizsgálható. A fiú nem felel az apa bűneiért, és nem felel a kollektíva bűneiért sem.⁵⁶⁰ De felel azért, ha bárki életét, testi épségét megsértette. Ezt a kollektív bűnösség tilalmának hívjuk. Az alkotmányjog nyelvére lefordítva ez így hangzik: „ellentétes és összeegyeztethetetlen az alkotmánnyal az a szabályozás, (...) mely egyes magatartásokat és szervezetekhez tartozást akként [sújt], hogy az érintettek felelősségének egyéni vizsgálatára nem is kerül sor. Az alkotmány alapján mindenki igényt tarthat arra, hogy ügyében független és pártatlan bíróság nyilvános tárgyaláson, igazságos ítéletet hozzon” [66/1992. (XII. 17.) AB. határozat].

Az alkotmányos rendszerváltás (egyes megfogalmazásban alkotmányos forradalom) Magyarországon az Alkotmánybíróság döntéseiben manifesztálódott. (Nem mellesleg a dolgozat mondanivalója szempontjából a rendszerváltás a magyar adatvédelmi ombudsman esetjogával is jelentősen formálódott). Utólag az Alkotmánybíróság határozatait (és az ombudsman állásfoglalásait) tudományos kritika tárgyává lehet tenni, de ez nem változtat a határozatok történelmi jelentőségén és kötelező erején. Egy lezárt időszakot értékelünk, a „fait accompli biztosságával”. A történelemben nincsenek miértek, csak tények: bizonyos határozatok történelmet formálnak, ha akkor és úgy történt, később nem vita kérdése. Sólyom László bírósága határozatain keresztül, valamint (ebben a fejezetben bizonyítom, hogy) az adatvédelmi biztos számos ajánlásával és állásfoglalásával, jogtörténeti jelentőségű kérdésekben máig ható érvennyel fontos társadalmi kérdéseket döntött el.⁵⁶¹ Ezek alapja a kollektív bűnösség kategorikus elutasítása – az ún. *Zétényi–Takács*-ügy lezárása, a pártállammal együttműködők [politikai okból] felelősségre vonásának a tiltása és az „ügynökök” személyes adatainak a védelme – volt.⁵⁶² Másként fogalmazva, az Alkotmánybíróság a megtorló (retributív) igazságtételt elvetette. Ez ma már történelmi tény. Nem azt kérdezte az AB – bár kérdezhetne volna -, hogyan lehet az ügynökök nevét közreadni, a vélt és valós bűnösöket felkutatni, az elévült bűncselekményeket újraéleszteni. Hanem azt kérdezte (restitutív igazságosság),⁵⁶³ hogyan lehet kárpótolni azt,

kérdésnél, mint ahogy a kollektív szankciók határa is elmosódott a büntettet megalapozó csoportok (alkotmányellenesen) határozatlan definícióján át egészen a kétségkívül egyéni, noha tömegesen követett magatartások bűncselekménnyé nyilvánításáig. SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei...* 560.

⁵⁵⁹ Lásd: SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei...* 560. A 44/1991. (VIII. 28.) AB határozatban „az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság (...) vizsgálja meg a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 17/1975. (VI. 14.) MT rendelet 124. §-ában, illetve annak időközbeni hatályon kívül helyezése folytán a 89/1990. (V. 1.) MT rendelet 150. §-ában foglalt azon rendelkezés alkotmányellenességét, amely szerint a csendőrség volt tagjának a csendőrségi és az ezt megelőző közszerződési idejét csak akkor lehet szerződési időként figyelembe venni, ha a volt csendőrt az 1690/1945. (V. 10.) M. E. rendelet szerint létesített bizottság igazolta (...)”.

⁵⁶⁰ Ha személyes felelősség terheli, erről külön kell számot adnia. Például nem vagyok felelős azért, mert ötödikes koromban úttörővé avattak, és lelkesen énekeltem az Internacionálét. XVI. Benedek pápa nem felel azért, mert második gimnazistaként „önként” belépett a Hitlerjugendbe. A kollektív bűnösségre egy illusztráció. Szabó István aláírt egy beszerzési kartont. Ezzel egy „kollektíva” tagja lett. Rózsa János rendezőről Szabó István jelentett. Ezzel a sérelem konkrét személy ellen irányul. Rózsa egy sajtótájékoztatón kérte, helyette – ha lehet – ne sértődjön meg senki. Ő köszöni, szereti barátját.

⁵⁶¹ Ez nem elválasztható az alkotmányos döntéshozatal karakterétől, amire később kitérek.

⁵⁶² FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

⁵⁶³ FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

akit megfosztottak szabadságától, földjétől vagy bármely jószágától a pártállami időszakban. Illetve választ arra keresett az AB, hogy mit tegyünk, ha valakitől nem vettek el semmit, de mégis kárpótolnunk kell, hátrány azért érte, mert nem kapott meg valamit (például a neki járó nyugdíjat).⁵⁶⁴

Az ügynökmúlt nyilvánosságra hozatalában – pontosabban az ügynökök személyes adatainak védelmében – az adatvédelmi ombudsman morális jogértelmezésében a történelmi múlt feltárásánál folyamatosan hivatkozott az adatvédelmi törvény megszorító rendelkezéseire. Tehát arra, hogy az ügynökök személyes adatát maga az adatvédelmi törvény (Avtv.) védi. Tehát kicsit távolabbról, jogelméleti perspektívából, az adatvédelmi ombudsman Kis János érveit nem osztotta, jogfelfogásában elhatárolódott a teljes aktanyilvánosságtól, és olyan jogi megoldást dolgozott ki, amely az individuum tiszteletét és valamifajta késleltetett nyilvánosságot egyszerre elégíti ki. Ezt az elképzelését az ombudsman az ún. információk kárpótlás dogmatikájába ágyazta. Hangsúlyozni szeretném, hogy az információk kárpótlás teljes egészében az adatvédelmi biztos (és természetesen az AB.) jogfelfogásából következik, az alkotmányos gyakorlat formálta ezt az elméletet, amelynek semmilyen jogszabályi alapja nincsen. Ez is jól tükrözi az alkotmányos döntések jogi-ideológiai beágyazottságát és szituatív jellegét. (Érthető, hogy egy másik Alkotmánybíróság vagy egy másik ombudsman másféle következtetésekre juthatott volna). Az ombudsman vállalkozásában nem mindig tud következetes maradni, dogmatikája néha megbicsaklik, de érvelésének (morális) iránya az állásfoglalásaiból mindig kiolvasható. És ezzel az iránnyal a dolgozat szerzője is azonosul.

2) Igazságos jog Magyarországon: Kis János felvetése az igazságos jogról tökéletesen mutatja az (adatvédelmi) jogi kérdés mögött meghúzódó morális-világnézeti dilemmát. Valóban megoldandó dilemma, hogy egy „közösségi bizalmi elvet” valaki – kényszerrel vagy anélkül – megsért. (Tipikusan ilyen a besúgó.) A kérdés számunkra az, hogy a „közösségi bizalmi elv” durva megsértése miért lehet rosszabb morális vagy jogi értelemben, mint bármely más bizalmi elven működő kapcsolat durva megsértése, például a házasságé: feleségünk vagy férjünk megcsalása. Hogy Kis János példájával éljek, kollégáink bizalma és szeretete nélkül még csak megvagyunk. De az ember a legközelebbi családtagjaiban ne bízson?⁵⁶⁵ Kis János cikkében el szeretne számoltatni tettükkel az ügynököket a társadalom nyilvánossága előtt. Vajon elvárja-e Kis János, hogy példánk szerint, aki hűtlen a feleségéhez, az nyilvánosan bánja meg bűneit? Tegyük nyilvánossá tettét? Számoljon el a közösség tagjaival, hasonlóan az ügynökhöz? És ha nem, akkor azért nem, mert gyakrabban csaljuk meg asszonyainkat és hazudunk szemükbe, mint ahogy kitöltünk egy kommunista beszerzési kartont?⁵⁶⁶ Egy eklatáns szépirodalmi példával jelzem, hogy ezen morális értékítéletek szubjektívek, hogy a jog ezen kérdésekre nem tud választ adni, csak úgy, hogy előzetesen erkölcsi értékítéletet alkotunk (az ügynök ügyben) és csak utána lehetséges ennek kibontása, lefordítása a jog nyelvére. Dürrenmatt nagyszerű darabját idézem, *Az öreg hölgy látogatását*. A város első embere még fiatal férfi, mikor egy ártatlan leányt elcsábít és kihasznál. A leány élete kettétört, a városból megszégyenülve el kellett mennie. Idős hölgyként a bosszú vágyával tér vissza szülővárosába, gazdagon és csillogásban. Szerelme azonban közben nagy hírű ember, a város büszkesége lett, ő a polgármester. Emberi értékeit a város tiszteli. Az eredeti bűn a közösség előtt megbocsátott és feledésbe merült. Ezért empátiával megértjük az idős hölgy minden fájdalmát, de kegyetlennek látjuk bosszúját:

⁵⁶⁴ A két igazságosság-elmélet elméletileg vegyesen is működhet, ezt elvi szinten nem zárja ki semmi. De az Alkotmánybíróság ezt kizárta.

⁵⁶⁵ FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

⁵⁶⁶ FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

ahogy az egész közösséget a köztisztéletben álló ember ellen fordítja, akit megaláznak, kiközösítenek, majd menekülés közben belehal sorsába. Dürrenmatt főhőse: bűnbak, áldozati bárány lett. És nem azért, mert bűntelen. Az eredeti bűn személyes hitele által, hosszú évtizedek alatt megbocsátatott. Az ügynökműlt elválaszthatatlan a társadalom morális dilemmáitól.

Ami az ügynökműlt feltárását illeti, ami az adatvédelmi törvény nyelvén a nyilvánosságra hozatal dilemmája, a társadalmi diskurzusban pedig az ügynökök társadalmi megbélyegzéséről és kirekesztéséről szóló diskurzus. Álláspontom szerint (amelynek morális tartalmát nem tagadom): „az emberi méltóságból fakadó követelmény, hogy legszemélyesebb titkaink ne kísérjenek stigmaként egész életünkben. Akkor sem, ha tévedtünk vagy vétettünk a társadalmi-morális normák ellen. Minden ilyen vétség alkalmas arra, hogy bűnbakot keressünk. Nem azt állítom, hogy mindenből bűnbak lesz, csupán azt, hogy a jog ennek a lehetőségét védi.”⁵⁶⁷ A rendszerváltás első tizenöt évében „nem az a kérdés, hogy a ‘feldobott’ ügynököt hogyan ítéli meg, rekeszti ki és teszi tönkre a többségi társadalom. A kérdés eggyel előrébb van.” A kérdés az, hogy társadalmi-morális kérdésekben van-e jogunk egymás feje felett pálcát törni. Mert „erkölcsi dologban, ha önvizsgálatnak helye is van, kevés jogunk van mások felett ítélni.”⁵⁶⁸ Márpedig az ügynökműlt feltárása a rendszerváltás utáni évtizedben ilyen ítéletalkotás volt. (Más kérdés, hogy a dolgozat a rendszerváltásban betöltött szerepét vizsgálja az ombudsmannak, és ennek megítélése szempontjából fontos az ügynökök ügye, de természetesen más megítélés alá esik napjainkban a kérdés, mint a rendszerváltás utáni évtizedekben; az idő múlásával az ügynökök szerepe inkább jogtörténeti jelentőséget nyer, mint napi aktualitást).

A jogi kérdések mögött meghúzódó erkölcsi dilemmát Kis János is látja és tökéletesen érzékeli. A köztünk lévő véleménykülönbség ezért nem is jogi, hanem erkölcsi természetű. Kis János erről így vall: „úgy tűnik azonban, hogy a köztünk lévő nézeteltérés mélyén nem az adatvédelemről vagy a joguralomról alkotott felfogásunk különbségei húzódnak meg.”⁵⁶⁹ Még csak nem is az, hogy az ügynökműltak erkölcsi megítéléséről hogyan gondolkodunk. Az erkölcsi ítéletalkotásról általában különbözik a felfogásunk.”⁵⁷⁰

A „nehéz alkotmányjogi esetek” mindig lelkiismereti kérdést vetnek fel. Döntési helyzetet indukálnak, mondja Dworkin és vallja Kis János. Kis János a *Tar Sándor*-ügy kapcsán változtatta meg az ügynökműlt nyilvánosságáról véleményét, a kilencvenes évek derekán.⁵⁷¹ A kilencvenes évek közepéig, írja Kis János, csak úgy merült fel számára a kérdés, hogy kik azok a személyek, akiket az államnak át kell világítania.⁵⁷² Kis érvelésével nem értek egyet. Az alkotmányos döntés természetéből adódóan, Tar előtt és Tar után is ugyanaz az erkölcsi dilemma.⁵⁷³ Kis János tanulmányában tiszteli, de nem ért egyet azzal az

⁵⁶⁷ FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

⁵⁶⁸ Kicsit jobban kibontva, a kérdés úgy merül fel, hogy van-e nekem mint erkölcsi lénynek jogom ilyen helyzetben például Szabó István filmrendezőre, aki bizonyítottan együttműködött a pártállami titkosszolgálatokkal, ujjal mutogatni? Van-e Kis Jánosnak joga bárkit a nyilvánosságnak kiszolgáltatni, és kijelenteni, ha az érintett bűnbánatot gyakorol, van esélye a közösség bocsánatára? Úgy merül fel a kérdés, hogy milyen alapon adja a ritmust Kis János bárkinek a Canossa-járáshoz? A megsértett többség nevében? (Elég heterogén a cselekedet társadalmi fogadtatása.) Vagy a megsértett kisebbség nevében? (Akkor ezt kell egyértelművé tenni.) Vagy az „objektív igazság” nevében a „kollektív bűnösség” elve alapján? Ezt már a Súlyom-bíróság elvetette.

⁵⁶⁹ Tudniillik a disszertáció szerzője és Kis János közti nézeteltérés.

⁵⁷⁰ Kis János: Válaszok ügynökügyben. *Élet és Irodalom*, (2006) (50)16., 2006. április 21.

⁵⁷¹ Kis János: Illusztráció az ügynökügyhöz. *Élet és Irodalom*, (2006) (50)8., 2006. február 24.

⁵⁷² Kis: Illusztráció az ügynökügyhöz.

⁵⁷³ Lehet, hogy a gondolkodó ember megváltoztatja a véleményét, de valószínűtlen, hogy Kis János a lelkiismereti dilemmát nem is észleli.

érvvel, hogy „a jogállamiság elvei kívánják meg az ügynökmúlt titokban tartását”. Csakhogy, álláspontom szerint, a jogállamiság elvei mögött is mindig meghúzódik egy világkép. Kik vagyunk és miben hiszünk!⁵⁷⁴ Minden nagy alkotmánybírószági határozat erről szól. A halálbüntetés, az abortusz, az eutanázia, az ügynökügy, a humanista ember erkölcsi dilemmájáról szól. E nélkül a jogállamra hivatkozás helytállás, de üres.⁵⁷⁵ Ugyanez a véleményem az adatvédelmi ombudsman nagy ajánlásairól: az adatvédelmi ombudsman minden fontos társadalmi kérdésben egyedülállóan aktív módon megnyilvánult: számos közpolitikai kérdés, a választások és választási kampányok finanszírozása, az ajánlószelvények gyűjtése,⁵⁷⁶ a választók politikai reklámanyagokkal való elérése,⁵⁷⁷ a kormánypropaganda és a politikai marketing tájékoztatásként való álcázása⁵⁷⁸ és a népszámlálás fontos kérdései⁵⁷⁹ megjelentek az adatvédelmi biztos joggyakorlatában. Hasonlóan, a parlamentarizmus szinte minden vetülete előbb-utóbb „adatvédelmi kérdéssé vált”: a parlamenti vizsgálóbizottságok munkája és hatásköre,⁵⁸⁰ a képviselők hiányzása⁵⁸¹, a képviselők juttatásai és javadalmazása,⁵⁸² vagyonnyilatkozata,⁵⁸³ az országgyűlési képviselők vizsgálati jogosítványai,⁵⁸⁴ az Országgyűlés bizottságainak munkáját érintő más fontos kérdések,⁵⁸⁵ úgy mint a képviselők munkája, a képviselő hiányzása és anyagi juttatásai.⁵⁸⁶ Ide tartozik az országgyűlési képviselők kettős állampolgárságának a kérdése,⁵⁸⁷ vagy az Országgyűlés plenáris ülésének televíziós közvetítése,⁵⁸⁸ a frakciószabályzatok nyilvánossága.⁵⁸⁹

Hasonlóan aktív volt az adatvédelmi ombudsman jogértelmezése a kormányzati munka területén, állást foglalt az adatvédelmi ombudsman a kormányulések kötelező dokumentálása mellett,⁵⁹⁰ állásfoglalt az ombudsman a rendszerváltás „nagy ügyeiben”, mint ahogy korábban ismertettem, az Ellenzéki Kerekasztal tanácskozások nyilvánosságát érintően,⁵⁹¹ valamint az igazságtétel és a pártállami múlt feltárásának valamennyi lényeges kérdésében.⁵⁹²

Az ombudsman több jelentős ajánlása és állásfoglalása foglalkozik kisebbségi jogokkal, különböző összefüggésben, nem ritkán a kisebbségi biztossal közös ajánlásban,

⁵⁷⁴ FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

⁵⁷⁵ FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

⁵⁷⁶ 381/H/2002 ajánlás.

⁵⁷⁷ 37/H/2002; 249/A/2002 ;787/A/2001 Közlemény 65/A/2002 állásfoglalás.

⁵⁷⁸ 441/A/2001; 415/A/2002 állásfoglalás és közlemény.

⁵⁷⁹ 61/H/2001 állásfoglalás: a 2001. évi népszámlálás adatvédelmi vonatkozású tapasztalatairól. 139/A/2001.

⁵⁸⁰ 99/A/2001; 544/K/2002; 1308/K/2007-2.

⁵⁸¹ 87/A/1997; Lásd még: 1063/K/2008.

⁵⁸² 406/K/1997; 264/K/2003.

⁵⁸³ 784/K/2000.

⁵⁸⁴ 816/K/1997; 159/A/1999. 697/K/2001.; 892/A/2002; 344/K/2003; 788/A/2005; 839/A/2005-7; 79/A/2006-3.;

⁵⁸⁵ Például a bizottság szakértői meghallgatásainak a nyilvánossága, a zárt ülések dokumentálása, a minősített iratok bizottsági sorsa stb. Lásd: 222/K/1999.; 550/K/2001; 240/K/2008-2.; 240/K/2008; 418/K/2000;

⁵⁸⁶ 248/K/1999.

⁵⁸⁷ 975/K/2008-3.

⁵⁸⁸ 215/K/2004.

⁵⁸⁹ 206/K/2008-12.

⁵⁹⁰ 144/A/1996.

⁵⁹¹ 466/A/1996.

⁵⁹² 27/A/1995; 27/A/1995; 33/A/1995; 340/A/1996; 348/A/1996; 247/K/2001; 54/K/1995; 51/4/A/1997; 452/K/1999; 666/A/2002.

például a büntetőeljárás során a roma terheltek hátrányos helyzetétől⁵⁹³ vagy az ún. származásigazolások ügyében,⁵⁹⁴ de ide tartozik a pályázati és kutatási anyagokban a (tipikusan roma) származás megjelölése⁵⁹⁵ vagy a kisebbségi önkormányzat kezelésében lévő adatok sorsa.⁵⁹⁶ Hasonlóan, az adatvédelmi ombudsman megnyilvánult minden olyan kérdésben, ahol valláshoz vagy felekezethez tartozás titokban maradásához az érintettnek érdeke fűződött.⁵⁹⁷

Az adatvédelmi ombudsman komoly és fajsúlyos vitákat vállalva elsőként Magyarországon felvette a harcot az indokolatlan és túlzó nemzetbiztonsági ellenőrzések és minősítések ellen, a nagy hatalmú nemzetbiztonsági szolgálatokat a jogszabályok alá kényszerítette,⁵⁹⁸ azóta is egyetlenként érdemi győzelmet aratott a titkolózó szolgálatok felett több ízben.⁵⁹⁹

Az adatvédelmi ombudsman megnyilvánult számos fontos lelkiismereti és vallásszabadság kérdésben. 122/A/2002 állásfoglalás szerint „az állam, mint jogalkotó nem rendelkezhet és nem is rendelkezik az ígért tartalmáról és annak korlátairól sem”. Ebbe a körbe tartozik a köztisztviselői eskü „Isten engem úgy segéljen” szövegének ombudsmani vizsgálata.⁶⁰⁰ Szintén a vallásszabadságot érinti a szcientológiai egyház ellen több ombudsmani vizsgálat is.⁶⁰¹

Az adatvédelmi biztos az igazságszolgáltatás érintő kérdésekben is aktív volt (Még a bírói mentelmi jog és az igazságszolgáltatás alapelveinek a kérdéseiben is többször megnyilvánult az ombudsman. De állást foglalt a 356/A/1998 számú ügyben is, ahol egy vidéki bíróság kinevezett bírónője helyett leánya ítélkezett).⁶⁰² Az ombudsman a polgári és büntetőeljárás során keletkezett iratok sorsáról számos fontos ügyben „határozott”.⁶⁰³ Az adatvédelmi ombudsman a bírósági tárgyalások nyilvánosságának szinte valamennyi kérdésében állást foglalt,⁶⁰⁴ sőt a bíróság és a sajtó kapcsolatát (!) is rendezte.⁶⁰⁵

Az adatvédelmi biztos mindvégig aktív volt az önkormányzati képviselők elszámoltathatósága, a juttatások átláthatósága,⁶⁰⁶ a képviselők közszereplése, az önkormányzati munka átláthatósága, a döntési folyamatok demokratizálódása kérdéseiben.⁶⁰⁷ Az adatvédelmi biztos az állam korrupció ellenes harcának – jóval korát megelőzően –

⁵⁹³ Lásd: 362/A/1996 állásfoglalás, amely szerint a rendőrség több megyében bevezette a cigány kisebbséghez tartozók vallomásainak hangfelvétellel történő rögzítését. A 319/A/1996 ügyben pedig egy rendőrségi sajtótájékoztató tényeket közölt az eljárás alá vont személyek cigány származásáról.

⁵⁹⁴ 37/K/1999.

⁵⁹⁵ Lásd: az ombudsman állást foglalt a közmunkaprogramokban résztvevők (cigány) etnikai hovatartozásának nyilvántartása ellen; 541/K/1997 állásfoglalás. Lásd még: A 867/K/1997 ügy és 107/K/1999 állásfoglalás. Továbbá: 611 /A/1996 ügy.

⁵⁹⁶ 107/A/2002 állásfoglalás.

⁵⁹⁷ Lásd: 340/A/1996; 378/K/1999 állásfoglalás; 194/A/2002 állásfoglalás.

⁵⁹⁸ 7/A/1995; 139/A/1996; 618/A/1996; 198/A/1997; 474/A/1996; 279/A/1996; 250/K/1998; 835/A/1998.

⁵⁹⁹ 7/A/1995; 399/A/1999.

⁶⁰⁰ 615/A/2001 állásfoglalás.

⁶⁰¹ Lásd például 618/A/1998.

⁶⁰² 466/A/2000 állásfoglalás.

⁶⁰³ A 17/K/2001; 346/A/2002, Lásd például 153/A/2002, 346/A/2002 állásfoglalás; 71/A/1999; 301/A/1999; 381/A/1999; 709/A/1999.

⁶⁰⁴ Lásd: 528/K/1999.

⁶⁰⁵ 367/A/1999. Lásd még: 119/A/2000, 359/A/2000.

⁶⁰⁶ 672/K/1999.

⁶⁰⁷ 284/K/1997; 76/A/1999; Az 518/K/1999.

legnagyobb garanciáját az átlátható közigazgatásban látta,⁶⁰⁸ hiszen megítélése szerint számos derék rendőrt helyettesít egy jó információszabadság gyakorlat.⁶⁰⁹ Az adatvédelmi ombudsman az információszabadság eszközével az üzleti titkot az állammal való üzletelésből száműzte, ezen esetjogát a jogalkotó később elismerte és kodifikálta is.⁶¹⁰ A pályázatok nyilvánosságával – a Széchenyi professzori ösztöndíj odaítélésétől kezdve egészen az önkormányzati támogatásokig – az ombudsman esetről esetre tágitotta a nyilvánosság határait,⁶¹¹ és kizárta a joggal való visszaélés köréből valamennyi közérdekű adatigénylést.⁶¹²

Bármilyen meglepő, de az adatvédelmi ombudsman a magyar Alkotmánybíróság után talán a legaktívabb jogállami szereplő volt az alkotmányos büntetőjog kiépítésében. Állást foglalt az ombudsman a nyomozóhatóság lefoglalási és minden olyan nyomozati cselekménye ügyében, amely adatgyűjtéssel jár,⁶¹³ egy sor nyomozati cselekmény alapjog-ellenességét állapította meg,⁶¹⁴ a távközlési szolgáltatók és a bűnüldöző hatóságok kapcsolatát jogállami keretek közé terelte,⁶¹⁵ a büntetés-végrehajtási intézetekben pedig tágitotta a terheltek jogait.⁶¹⁶

Eközben az ombudsmani arculatot erősítendő, az adatvédelmi biztos páratlan elkötelezettséggel látta meg az adatvédelmi kérdést minden olyan ügyben ahol kiszolgáltattott emberek egy csoportjának az alkotmányos érdekvédelmét kellett erősíteni: megnyilvánult szinte valamennyi fontos egészségügyi önrendelkezést érintő kérdésben,⁶¹⁷ az anonim AIDS/HIV szűréstől,⁶¹⁸ az abortusz ügyéig,⁶¹⁹ vagy az utolsó magyar hadifogoly kórházi ápolásáig.⁶²⁰ Az adatvédelmi biztos (ombudsmani szerepfelfogástól egyébként nem idegen) érzékenységgel közelített a pszichiátriai betegek⁶²¹ és ezen belül a szenvedélybetegek érdekeinek védelméhez.⁶²² Itt nagy átfedés van az alkotmányos büntetőjog és az egészségügyi adatok védelme között a joggyakorlatban, mert az adatvédelmi biztos számos állásfoglalásában fellépett a nyomozóhatóság vizsgálata ellen a drogambulanciákon és kórházak pszichiátriai osztályán.⁶²³

Hasonlóan aktív volt az adatvédelmi ombudsman – még nyilvánvaló hatáskör hiányában is – a sajtó szenzációéhsége ellen, a személyiségi és kegyeleti jogok védelmében, akár elhunyt gyermekről, akár sérült futballistáról volt szó.⁶²⁴ (adatvédelmi biztos – társadalmi

⁶⁰⁸ Számos ügy foglalkozik az átlátható közigazgatással. Ezek egy részét az üzleti titkokhoz kapcsolódóan tárgyalja a dolgozat a későbbiekben, azonban ezen túlmenően is felmerült számos kérdés, például a pályázatok és közbeszerzések bírálóbizottságainak a nyilvánosságáról szóló állásfoglalásban: 354/K/2001.

⁶⁰⁹ MAJTÉNYI: *Az információs szabadságok*. 160–161.

⁶¹⁰ 425/A/1995; 534/A/1997; 499/K/1998; 744/K/2000; 354/K/2001.

⁶¹¹ Lásd: *ABI Beszámoló, 1997*. 87. Lásd például: 550/K/2001; 695/K/2001.

⁶¹² Lásd: 185/K/2002. Lásd még: 623/K/2002. Az ombudsman állást foglalt a környezeti adatok nyilvánossága mellett (453/K/1997; 761/H/1997; 778/A/1997; 413/K/1997; 761/H/1997.; 935/K/1998; 302/K/2001).

⁶¹³ 17/A/1995; 123/K/1998; 462/K/2000, Az 533/A/1999, 252/K/2000.

⁶¹⁴ 149/A/1996; 508/A/2001; 89/A/2002; 829/A/2003, 1445/A/2003; 354/A/2000; 1034/K/2005-3; 769/A/2003.

⁶¹⁵ Lásd: 23/A/1995.

⁶¹⁶ 539/A/1999; 265/A/1999; 573/A/2000; 568/K/2001; 631/J/1998.; 526/A/1999.; 590/A/1999; 573/A/2000; 848/K/2000; 606/K/2000; 272/H/2001; 42/A/2001.

⁶¹⁷ 564/A/1999. A 340/A/2002; 348/A/1999; 315/A/1996 236/K/1997; A 637/A/1997; 66/A/1998, 689/A/1998, 840/A/1998, 413/A/2000, 457/A/2001 állásfoglalások. Lásd még: 539/A/1999 és 265/A/1999 ügy.

⁶¹⁸ 855/A/1997; 67/K/2000, 731/J/2002.

⁶¹⁹ 231/A/1998;

⁶²⁰ 585/K/2000; 5/J/1996. Lásd még: 172/A/1992; Lásd még: 522/A/1997; 348/A/1999; 492/K/1999;

⁶²¹ Lásd például Az 5/J/1996 ügyben 13/A/2001.

⁶²² 172/A/1996. Kábítószerrel összefüggő ügyek: 739/A/1997; 534/A/, 498/K/2001; 336/K/2001; 25/K/2000; 498/K/2001; 522/A/1997.

⁶²³ 739/A/1997. 369/A/1998, 499/K/1999.

⁶²⁴ 780/A/1997. Lásd még: 56/A/1999; 526/A/1999; 687/A/1999.

vitákat felvállalva – állást foglalt az ügyben, hogy egy televíziós műsor miként közvetíthet – és készíthet interjút – lottó szerencsejáték nyertesekről.⁶²⁵ Az ombudsman kialakította joggyakorlatát a tömegtüntetések tudósításáról és a felvételek készítéséről.⁶²⁶ Az adatvédelmi ombudsman jogszerűnek találta a magyar televízió elnökének a fizetését nyilvánosságra hozni.⁶²⁷ Az ombudsman állást foglalt a sajtó védelmében, a Magyar Távirati Iroda (MTI) munkatársainak publikációs tilalma ellen.⁶²⁸ De az adatvédelmi biztos egy sor egyéb kérdésben is állást foglalt, amely az írott és elektronikus sajtó ekkor hivatalban lévő felügyelő szervének, az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) működéséhez köthető.⁶²⁹ Aktív volt az adatvédelmi ombudsman a közszereplők sajtónyilvánossága ügyében, akár a száz leggazdagabb emberről, akár politikusokról és választott tisztségviselőkről volt szó.⁶³⁰

Az adatvédelmi ombudsman még a diákjogok területén is megnyilvánult: állást foglalt a központi és nyelvvizsga feladatok másolása, a jogorvoslati jog gyakorlása kérdésében,⁶³¹ az ombudsman fellépett a rendőri intézkedések ellen az oktatási intézményekben,⁶³² és az ellen, hogy a tanárok a diák kábítószer fogyasztását ellenőrizték,⁶³³ továbbá a diákokat célzó reklám anyagok ellen. A kiskorúak védelmében az ombudsman védte az inkubátorba helyezett újszülötteket, és fellépett a csecsemők anyjának anonimitásáért,⁶³⁴ küzdött az újszülöttek adatának direkt marketing célra használata ellen,⁶³⁵ egy országos botrányt kiváltó (kiskorú) terhesség-megszakításában is részletesen állást foglalt az ombudsman.⁶³⁶ Az adatvédelmi biztos úgyszintén állást foglalt lényeges örökbefogadási kérdésében,⁶³⁷ továbbá fontos származási és anyakönyvezési ügyekben is.⁶³⁸ Szinte nem volt olyan szegmense a társadalmi létnek, amelyben nem született adatvédelmi biztosi ajánlás 1995–2011-ig.

Végül jelentős területe az adatvédelmi biztos munkásságának a kiszolgáltatott munkavállalók védelme.⁶³⁹

Visszatérve az ügynökmúlt feltárásához, Kis János az adatvédelmi törvény szövegére támaszkodik, amikor bevezeti a szenzitív (különleges adat) fogalmát.

Bizonyos információkat valóban különleges (szenzitív) adattá tesz, hogy kitudódásuk esetén stigmatként tapadnak a megjelölt személyre. Ilyenek például a pszichiátriai betegségekre vagy a meleg nemű orientációjára vonatkozó információk. Csakhogy a róluk alkotott negatív társadalmi ítélet pusztán előítélet. Ellenben a besúgást nem előítélet alapján helytelenítjük. Kíváncsú, hogy társadalmunk

⁶²⁵ 83/H/1995.

⁶²⁶ 118/A/1995.

⁶²⁷ 57/A/1995.

⁶²⁸ 57/A/1995.

⁶²⁹ 479/K/2002. 231/A/1998; 124/K/1999; 166/A/2000 ügyek. 584/K/1996. 728/A/1999; 216/K/1999. 140/A/2001.

⁶³⁰ 922/A/2000.

⁶³¹ 336/A/2002; 628/K/2002; 194/A/2002.

⁶³² 171/H/2000 ajánlása.

⁶³³ A 49/K/2002.

⁶³⁴ A 255/K/2000 állásfoglalás; OBH 6580/2001 sz.

⁶³⁵ Lásd: 168/A/1999 állásfoglalás.

⁶³⁶ 231/A/1998.

⁶³⁷ Lásd: az ún. Czeizel-ügy, 273/A/2001 Közlemény; 184/K/2002 ajánlás 740/K/2002 ajánlás.

⁶³⁸ A 441/A/1997 ügy.

⁶³⁹ Lásd: a munkáltató túlkapásai ellen 35/A/1995; 232/A/2000; 331/A/2001; 359/A/2001; 570/A/2001; 95/A/1998. Telefon-híváslisták ellenőrzése: 803/A/1997; 387/A/1998. Levéltitok védelme: 218/K/1998. A poligráf alkalmazásának a tiltása a munkahelyen, lásd: 354/A/2000. További ügycsoportokra lásd: 123/A/1997; 543/A/1997; 652/A/1997; 227/A/1999; 335/A/1999; 106/A/2001; 243/A/2001; 102/A/2002; *ABI Beszámoló*, 1997. 59.

szabaduljon meg a pszichiátriai betegekről és a melegekről alkotott negatív ítéletektől, de nem kívánatos, hogy az ügynökmunka az erkölcsileg semleges zónába kerüljön át.⁶⁴⁰

Nem értek egyet a fenti érveléssel. Az adatvédelmi törvény a szexuális orientációt és a pszichiátriai betegségeket valóban különleges adatnak tekinti. Emellett szenzitív adatnak tekinti a kóros szenvedélyre és a büntetett előéletre vonatkozó adatokat is. Vajon miért? Mert az emberi méltóságból fakadó követelmény, hogy legszemélyesebb titkaink ne kiséjjenek stigmatként egész életünkben. Akkor sem, ha tévedtünk vagy vétettünk a társadalmi morális normák ellen. Minden ilyen vétség alkalmas arra, hogy bűnbakot keressünk.⁶⁴¹ Vagy Kis János azt akarná mondani, hogy a bűnözés és alkoholizmus, mivel erkölcsi rossz, ezért kívánatos lenne, hogy a társadalom az ilyen egyének adataival szabadon sáfárkodjon, közreadja? Rakjunk ki az ügynökökhöz hasonlóan egy szégyenlistát? Ennél még a megkövesedett magyar büntetőjog is méltányosabb! Elismeri a hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesítés intézményét, sőt ismeri az előzetes mentesítés intézményét is, illetve a büntetőjogi elévülést. Meghatározott idő elteltével a legmegátalkodottabb bűnöző is „tisztá” erkölcsi bizonyítványt kaphat, ahol korábbi bűnei nincsenek lajstromozva.

Fontos tisztázni az őszinte narratívák keresése közben, hogy a nyilvánosságra hozatal is szankció. Súlyos szankció. Valakit törvénnyel arra kényszeríték, hogy tegye közhírré egy rejtett titkát, „bűnét”. Kis János a nyilvánosságra hozatalért nagy árat akar fizettetni. Érvei azért nem ébresztenek sokunkban szimpátiát, mert nem a maga számára állít fel erkölcsi premisszákat, hanem paternalista módon másoknak húz zsinórmértéket. Túl azon, hogy ezt a magatartást Kis bírálná a legjobban, nem várható katartikus megtisztulás attól, hogy mások (vélt) bűneit a kifejezett szabad akaratuk ellenére a fejükre olvassuk. (Lásd: ügynök nevének kilistázása.) Kis János a büntetések (szankciók) belül egy külön halmazt nyit, ezt a köznyelvben nevezhetjük ún. „kommunista spicli” halmaznak. Néhány fokkal alatta van a háborús és népellenes bűncselekményeknek, mert itt minden egyedi felelősségre vonás nélkül lehet a szankciót alkalmazni. Miért nem terjeszt elő Kis János olyan javaslatot – ezzel az erővel –, mely a politikai okból nem üldözött cselekmények utólagos üldözését (ún. *Zétényi–Takács*-határozat) a büntetőjog helyett (alkotmányellenes) más szankcióalapra helyezi, mondjuk a nyilvánosság szankcióját alkalmazza? Minden ilyen ügyet tessék kiásni, lajstromozni és kifüggeszteni a közhivatalokban! Tisztuljon meg a társadalom!

És ha a bűnök ráolvasása mellett érvel Kis János, akkor hol van a Sólyom-bíróság és a rendszerváltás elve, hogy a társadalom tisztulása csak – méltóságunkból eredő – szabad akaratú és „öntisztulással” valósítható meg, mert a paternalista kényszer a politikai közösség építésére nem alkalmas. (Ezt az elvet Kis János is sokszor támogatta. Olyannyira, hogy az AB valamennyi szólásszabadság-határozatát kommentálta, és közös cikket jelentetett meg a témában Sólyom Lászlóval).⁶⁴² „A sajátos történelmi körülményeknek azonban van egy másfajta hatása is (...) A létrejött sajtószabadságban [demokráciában] senki nem hivatkozhat külső kényszerre [senkit nem kényszeríthet törvény], aki a nyilvánosság elé lép [önként], minden sorral, amit leír, magát adja, és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki” [30/1992. (V. 26.) AB határozat]. Következetlen is Kis János. Miért az ügynököknél „kezdjük” az Alkotmányt újraértelmezni? „Kívánatos, hogy társadalmunk szabaduljon meg a pszichiátriai betegekről és a melegekről alkotott negatív ítéletektől, de nem kívánatos, hogy az

⁶⁴⁰ Kis: Illusztráció az ügynökügyhöz.

⁶⁴¹ FORGÁCS: A rendszerváltás végnapjai II.

⁶⁴² Többek között az *ÉS* hasábján közös cikket jelentetett meg Sólyom Lászlóval.

ügynökmunka az erkölcsileg semleges zónába kerüljön át” – írja Kis. De ha ilyen jól tudja Kis János, hogy mi kívánatos a magyar társadalomnak (és a törvény kényszerét akarja bevezetni), akkor mi a helyzet az ekkoriban, a kétezres évek elején elhatalmasodó náci beszéddel? Kívánatos-e, hogy a társadalom megszabaduljon az ilyenfajta nézetektől? Kívánatos-e, hogy megszabaduljon az ilyenfajta előítéletes gondolkodástól? Természetesen igen, Kis János mégsem támogatta az átmenet éveiben, hogy hozzunk törvényt és korlátozzuk a szólásszabadságot, hanem osztotta Sólyom László szólásszabadságról alkotott abszolutista nézeteit.

Összefoglalás: a jogállami rendszerváltás alapjai morális kérdések, melyek az alkotmányjogi döntésekben a jog nyelvére lefordíthatóak. A rendszerváltás alapját nem kis részben a politikai okból nem üldözött cselekmények utólagos *szankcionálásának tilalma*, a visszamenőleges hatály tilalma, a sortűz-határozatok és a kollektív bűnösség elvetése adták. Nem a diktatúra tisztességtelen ígérete volt ez, hanem a Nemzeti/Ellenzéki Kerekasztal szellemiségéből kinövő konszenzusé. Az alkotmányos kérdések *szinte mindig morális* kérdések. Az Alkotmánybíróság erkölcsi tartalékát a mögöttes társadalmi konszenzus adta. Nem a diktatúra „tisztességtelen” ígéretéről van szó, miszerint az árulás büntetlen marad, hanem a jogállami forradalom ígéretéről, melyet személyének erkölcsi súlyával – többek között a magyar rendszerváltás kiemelkedő alakja – Kis János is szavatolt. „Egyazon állam polgárai vagyunk, egyazon törvények korlátozzák életünket. Törekednünk kell rá, hogy politikai közösséget alkossunk egymással, ám erre csak akkor lehet reményünk, ha valamennyiünk élete olyan törvényeknek rendelődik alá, melyeket emberi méltóságának feladása nélkül módja van betartani. Keresnünk kell hát a közös nevezőt akkor is, ha a végső kérdésekben nincs egyetértés.”⁶⁴³

4. Az alkotmányos döntés karaktere az ombudsman joggyakorlatában

a) A konstitucionalizmus és az alkotmányos döntéshozatal térhódítása

BEVEZETÉS

Az előző fejezetben igyekeztem rámutatni arra, hogy az ombudsman jogértelmezése a rendszerváltás nagy kérdéseiben, akár az EKA nyilvánosságáról, akár a kommunista múlt kutathatóságáról, akár az ügynökök megbüntetéséről szól, miért képezik alkotmányos mérlegelés tárgyát. Ebben a részben dogmatikai kérdésekkel foglalkozom, szeretném megmagyarázni, hogy az ombudsman jogértelmezése, álláspontom szerint, az alkotmányértelmezésnek miért integráns része, és mint ilyen miért tartom „menthetetlenül morális gyakorlat” -nak,⁶⁴⁴ az ombudsman joggyakorlatát, valamint miért tekintem az alkotmányos kérdéseket morális kérdéseknek.⁶⁴⁵

Történelmi visszatekintésben, az adatvédelmi ombudsman körüli jogi-szakmai viták Magyarországon – sajnálatos módon – mindvégig akörül forogtak, hogy a hatósági jogosítványai mennyire erősek és mennyire gyengék az ombudsmannak. A jogtudományt kevésbé ihlette meg az a kérdés, hogy miért és hogyan válhatott az adatvédelmi ombudsman a társadalmi akaratképzés és társadalmi értékválasztás ilyen markáns aktorává. Pedig álláspontom szerint ez a kérdés döntő jelentőségű az adatvédelmi

⁶⁴³ Lásd: KIS János: Eutanázia. *Világosság*, (1995) (36)6., 38.

⁶⁴⁴ GYÖRFI: *Against the New Constitutionalism*. 183.

⁶⁴⁵ Lásd: GYÖRFI: *Against the New Constitutionalism*. 170–172.

ombudsman tizenhat éves joggyakorlatának a megértésénél. Véleményem szerint a válasz két megközelítésben adható meg: egyrészt az adatvédelmi ombudsman alkotmányos döntéshozatalban betöltött szerepét az alkotmányelméleten belül vizsgálni kell, mert jogalkalmazása *sui generis* jog, és alkotmányértelmezéssel jár együtt, amely az ombudsman alkotmányértelmezését karakterében az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezéséhez teszi hasonlatossá. Másrészt, álláspontom szerint, a társadalmi akaratképzés fontos kérdései (a rendszerváltó Alkotmánybírósághoz hasonlóan) az ombudsman joggyakorlatában is jogi kérdéssé transzformálódtak; ezek alakították a magyar közjogi rendszer arculatát.

KONSTITUCIONALIZMUS

A jogi és társadalmi kérdések feltárásához Martin Shapírot hívom segítségül. Ahogy Martin Shapiro fogalmaz, az elmúlt fél évszázadban a jogviták és a jogszolgáltatás hatóköre többszöröződött, egymást követő demokratizálódási hullámokban egy új alkotmányosság söpört végig Európán, utakat talált Afrikába, Latin-Amerika és Ázsia országaiba.⁶⁴⁶ A második világháború végén a kontinentális Európa országai hatalmas intézményi átalakuláson mentek keresztül. A 19. századi törvényhozói fölényt felváltotta az új alkotmányosság, annak összes következményével. Az új modellt meghatározták háború utáni alkotmányossággként, új alkotmányjogként vagy neokonstitucionalizmusként is.⁶⁴⁷ Összességében reális megállapítás, hogy az alkotmányjogiasodás globális jelenség: a törvényhozótól és a végrehajtótól a hatalom relokációja figyelhető meg a bíróság, illetve az alkotmányos döntéshozó, az ombudsman, az alkotmánybíróság kvázi bíróságok felé. Fernandes felhívja a figyelmet, hogy „ez nem meglepő annak, aki a kortárs tudományos vitákat követi jogról, politikáról és alkotmányosságról”.⁶⁴⁸ Ezzel összefüggésben a jogszolgáltatási aktivitás expanzióját, sőt újraértelmezését látjuk (...).⁶⁴⁹

Manapság virtuálisan nincs olyan része a társadalmi életnek, amely ne lenne jogilag szabályozva, ezzel megnyitva az utat a jogi intervencionalizmusra:⁶⁵⁰ a reprodukciós eljárásoktól az eutanázián át a vallási és egészségügyi kérdésekig.⁶⁵¹ Értelemszerűen, „ahol egy jogszabály létezik, ott előbb-utóbb kell valaki jogász, aki értelmezi”.⁶⁵² Ráadásul a joganyag mennyisége a nyugati politikai világban megsokszorozódott. Ez ösztönzi a jogi kreativitást, gyakoriak az átfedések a jogterületek között. Hasonlóan, a modern nyugati típusú demokráciákban a végrehajtó hatalom váltakozásával is megnő a jogszabályok rendszerezett mennyisége, ez pedig a jogszabályok világos értelmezését kívánja meg. A jogszabályok dömpingje⁶⁵³ nemcsak kvantitatív probléma, hanem befolyásolja a jogalkotás, sőt a jog valódi funkcióját is. Ezért a jogszabályok mennyiségének megváltozása együtt jár

⁶⁴⁶ SHAPIRO, Martin – STONE SWEET, Alec: *On Law, Politics, and Judicialization*. Published to Oxford Scholarship Online: November, 2003. 1.

⁶⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto: Reason Without Vote: The Representative and Majoritarian Function of Constitutional Courts. In BUSTAMANTE, Thomas – FERNANDES, Bernardo Gonçalves (eds): *Democratizing Constitutional Law*. Springer International Publishing Switzerland, 2016. 72–73.

⁶⁴⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves: A Defence of a Broader Sense of Constitutional Dialogues Based on Jeremy Waldron's Criticism on Judicial Review. In BUSTAMANTE – FERNANDES: *Democratizing Constitutional Law Perspectives on Legal Theory and the Legitimacy of Constitutionalism*. 147–48.

⁶⁴⁹ FERNANDES: A Defence of a Broader Sense of Constitutional Dialogues... In BUSTAMANTE – FERNANDES: *Democratizing Constitutional Law Perspectives on Legal Theory and the Legitimacy of Constitutionalism*. 147–48.

⁶⁵⁰ GUARNIERI – PEDERZOLI: *The Power of Judges...* Published to Oxford Scholarship Online: March 2012, 160.

⁶⁵¹ GUARNIERI – PEDERZOLI: *The Power of Judges...* 6.

⁶⁵² GUARNIERI – PEDERZOLI: *The Power of Judges...* 7.

⁶⁵³ Lásd: JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *MTA Law Working Papers*, 2018/01., 2.

azok minőségi változásával is. Ami ebből a változásból következik, az a jog instrumentalista és előmozdító funkcióinak az erősödése: magyarul a társadalmi változások elősegítése és a közpolitikák implementációja (a jog eszközével, például az ombudsman joggyakorlatába). És ebben kell a jogszolgáltatásnak – a dolgozat itt kiemelt helyet szán az alkotmányos döntésnek és az adatvédelmi ombudsmannak – megtalálnia a szerepét.⁶⁵⁴ Ran Hirschl ezt így értékeli: a demokratikus kormányzás szerkezetében az elmúlt évtizedekben bekövetkező egyik legszembetűnőbb változást a bírói hatalom példátlan megnövekedése jelenti. A bíróságok (ide értem a jogszolgáltatás teljes spektrumát, az Alkotmánybíróságot és az ombudsmant mint alkotmányos döntéshozót is) a politikai hatalom egyre növekvő részét vonják el a reprezentatív intézményektől, ez a folyamat pedig a bírói elit kormányzásának következményeit vonja maga után.⁶⁵⁵ Érdemes kiemelni, hogy a nyugati demokráciákban a politikai hatalom valódi kihívói a huszonegyedik században osztott funkcióval a nemzeti alkotmánybíróságok, a regionális bíróságok, kiemelt helyen a regionális emberi jogi bíróságok, mint például a EJEB, és nem utolsósorban az alkotmányos jogszolgáltatók (például a nemzeti ombudsmanok, emberi jogi döntőbizottságok, mint Magyarországon az Egyenlő Bánásmód Hatóság és az adatvédelmi biztosok).

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy a társadalmi akaratképzés fontos kérdései jogi döntésekben manifesztálódnak. Sokan kifejezetten jurisztokráciáról beszélnek. Ran Hirschl realista jogfilozófus főművének a címe is ez: *Towards Juristocracy*.⁶⁵⁶ A jelenség világméretű, tulajdonképpen (néhány skandináv példát leszámítva) alig van valódi kihívója a modern alkotmányosságnak.⁶⁵⁷ Alexis Tocqueville lényegi meglátása áthatja a modern alkotmányértelmezésről szóló diskurzust, miszerint „nincs olyan politikai kérdés az Egyesült Államokban, amelyik előbb-utóbb ne válnék igazságszolgáltatási kérdéssé”.⁶⁵⁸ Álláspontom szerint ez az állítás legalább úgy érvényes a magyar adatvédelmi ombudsman gyakorlatára, mint a magyar Alkotmánybíróság esetjogára. Minden lényeges közpolitikai kérdés a rendszerváltást követő másfél évtizedben Magyarországon alkotmányos kérdéssé manifesztálódott, amiben az Alkotmánybíróság és az ombudsman kifejtette álláspontját. Az adatvédelmi ombudsman Magyarországon – mint láttuk az előző fejezetben, és bizonyítom a dolgozat során a további fejezetekben – minden fontos társadalmi kérdésben egyedülállóan aktív módon megnyilvánult.

AZ ALKOTMÁNYOS DÖNTÉS

Kiindulópont az előző fejezet tanulsága szerint, hogy a modern alkotmányosság korában a társadalmi kérdések eljogiasodtak és ezt jól illusztrálták az eddig ismertett jogesetek az ügynökműltről, a levéltárak nyilvánosságáról és az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásokról. Ebben a megközelítésben az ombudsman joggyakorlata szerves része az eljogiasodott folyamatnak.

Luís Roberto Barroso szerint a politikai döntéshozatal számos diszfunkciója következtében a hangsúly a huszadik század második felében az alkotmányos jogszolgáltatásra terelődött. Barroso alkotmányos juriszdikción az alkotmány értelmezését és

⁶⁵⁴ GUARNIERI – PEDERZOLI: *The Power of Judges...* Published to Oxford Scholarship Online: March 2012.

⁶⁵⁵ HIRSCHL: *Towards Juristocracy...* 1.

⁶⁵⁶ HIRSCHL: *Towards Juristocracy...*

⁶⁵⁷ Lásd: GYÖRFI: *Against the New Constitutionalism*. 170.

⁶⁵⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de: *A demokrácia Amerikában*. Válogatás. Gondolat, Budapest, 1983. 245.

alkalmazását érti jogi testületek által.⁶⁵⁹ Barroso szerint az alkotmányos jogszolgáltatás két elkülöníthető komponensből áll. Az elsőben az alkotmányt közvetlenül alkalmazzuk olyan helyzetekre, amelyek felmerülnek az értelmezési tartományon belül. (Ilyen lehet például az eldöntése, hogy mely állami kompetenciák tartoznak föderális szintre, és melyek a tagállamokra, de ilyen lehet az alkotmányellenes mulasztás megállapítása.) A második komponens az alkotmány indirekt alkalmazása. Erre akkor kerül sor, ha az alkotmányt zsinórmértéknek használjuk más normatív kérdések eldöntésére, vagy az alkotmány versengő értelmezései közötti választás eldöntésére.⁶⁶⁰

Álláspontomat, hogy az alkotmányos döntés karakterén, az alkotmányos juriszdikción osztoznia kell az Alkotmánybíróságnak az ombudsmannal, továbbá, hogy minden alkotmányos szerv döntésének hatása és jelentősége a huszadik században megtöbbszöröződött, ezzel a többségi demokrácia új kihívás elé néz, Sólyom László érve is erősíti. Sólyom László szerint az alkotmányos jogok közvetlen érvényesítésére egész intézményrendszer szolgál, amelyben a különböző jellegű és feladatú intézmények kiegészítik egymást. Az alkotmány érvényesülésének valósága sok-sok tényező együtthatásából alakul ki, de ebben „nagy része van a kifejezetten erre rendelt szerveknek, s annak, hogy az ő értelmezésük és gyakorlatuk hogyan viszonyul egymáshoz”.⁶⁶¹ Sólyom László Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja” című tanulmányában így folytatja: az ombudsmani vizsgálat során sok esetben elkerülhetetlen alapjog-értelmezés végül ahhoz hasonló alapjogi kazuisztikát eredményez, mint ami a valódi (nem a jogszabály alkotmányosságát vizsgáló) alkotmányjogi panaszokban hozott alkotmánybírósági határozatokkal keletkezik, illetve mint amit a rendes bíróságok alapjogi bíráskodása fejleszthet ki, ha ezek a bíróságok az alapjogi ítélezést felvállalják.⁶⁶² Az első magyar adatvédelmi biztos, Majtényi László is hasonló álláspontra helyezkedik „ugyancsak (...) az alkotmányos államra nézve veszélyes eszmének, tartom azt is (...), miszerint az alkotmány értelmezése, sőt talán az alkotmányra hivatkozás is az Alkotmánybíróság előjoga lenne. Az alkotmányt a köztársaság egyetlen intézményének sem adhatjuk tulajdonul.”⁶⁶³

Az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata Magyarországon csak akkor érthető meg, ha alkotmányos döntésének a karakterét megértjük. Álláspontom szerint az adatvédelmi ombudsman esetjogában a társadalmi kérdések eljogiasodása, az alkotmány *sui generis* értelmezése és az alkotmányos döntés karaktere miatt vált a magyar adatvédelmi biztos megkerülhetetlen közjogi szereplővé 1995 és 2011 között. Érvélemben a továbbiakban az alkotmányos döntés az alkotmányjog súlyponti kérdése. Olyan *sui generis* vizsgálható alkotmányjogi érvelés és értelmezés tartozik hozzá, amelynek karaktere eltér minden más döntéstől – ideértve a rendes bírósági döntést is. Ennek megfelelően az alkotmányos döntések közös karakterjegyei megragadhatóak az ombudsmanok, az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság alapjog értelmezése esetén is, mert

⁶⁵⁹ Ez a hatáskör az Egyesült Államokban és olyan országokban, amelyek „judicial review”-n alapulnak valamennyi bíró/bíróság feladata, élén a Legfelső Bírósággal.

⁶⁶⁰ BARROSO: Reason Without Vote... In BUSTAMANTE – FERNANDES: *Democratizing Constitutional Law Perspective*. 74. L.R. Barrosótól némileg eltérő következtetésekre jut GARDBAUM, Stephen: Decoupling Judicial Review from Judicial Supremacy. In BUSTAMANTE – FERNANDES: *Democratizing Constitutional Law Perspective*. 94–95.

⁶⁶¹ SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, (2001) 2., 21. „Az egész rendszer működéséhez szükség lehet feladatok átvállalására is, amit nem a törvényhozó határoz el, hanem a szervek jól értelmezett szerepfelfogása és elhivatottsága alakít ki.”

⁶⁶² SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, (2001) 2.

⁶⁶³ MAJTÉNYI: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? 41.

közös a metszéspontjuk. Mint látni fogjuk az ombudsman esetjogán keresztül, az Alkotmánybíróság és az ombudsman esetjoga között az eltérés parciális csupán. Sólyom László máshonnan közelít, mégis hasonló következtetésre jut alkotmányos fejtegetéseiben: szem előtt tartva azt az alapvető különbséget, ami a kötelező bírói határozat és az ombudsman ajánlása között van, mégis azt állítjuk, hogy egyes alapjogok tekintetében – s különösen, ha az illető alapjognak külön biztosra van – az ombudsman jogértelmezése a hiányzó alapjogi bíráskodás jogértelmező funkcióját látja el. Ami az alkotmányos döntés és az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatát illeti, Sólyom így folytatja: „Ha tetszik, az ombudsmanok beszámolóit kommentárként is olvashatjuk. (...) Az tehát, hogy Magyarországon a személyes adatok védelméhez való jognak hol vannak az alkotmányos határai, s az adatvédelmi törvény miként értelmezendő, a legrészletesebben az adatvédelmi biztos által elbírált és közzétett esetekből tudható meg. (...) Az adatvédelmi biztos ajánlásai igen gyakran tartalmaznak olyan megállapításokat is, amelyek a vizsgált ügy(ek) tanulságait általánosítva, szabályként fogalmazzák meg. Ezek a megállapítások összeállhatnak az adott témára vonatkozó egyes jogszabályi rendelkezésekből és jogértelmezésekből. A címzettek számára azonban úgy jelennek meg, mintha önálló normák lennének, de legalábbis alkalmasak arra, hogy úgy működjenek.”⁶⁶⁴

Meghatározásomban az alkotmányos döntéshozatalnak a következő tartalmi definíciót adom. Alkotmányos döntés = alkotmányos vitában, azaz valamely jogvitában, amelyben legalább az egyik fél az Alkotmány szövegére, vagy az Alkotmányban biztosított más törvényben garantált rendelkezésre (tipikusan az alkotmány alapjogi rendelkezésére, de nem kizárólag arra) hivatkozik, és ezért valamilyen hatáskörrel rendelkező jogi szervtől (tipikusan Alkotmánybíróságtól, ombudsmantól vagy rendes bíróságtól) a jogvita eldöntésére irányuló olyan döntést vár, amely jogi érveken nyugszik.⁶⁶⁵

b) Az alkotmány és az alkotmány moralitása

AZ ALKOTMÁNY

Az alkotmányos döntés az alkotmány szövegére támaszkodik. A legtöbb alkotmányjogász készletet érez az alkotmány fogalmának a definiálására, a magam részéről ettől eltekintek és a nemzeti alkotmányok karakterszövegéről szeretnék néhány általános, de fontos megállapítást tenni. Álláspontom az, hogy az alkotmány karakteréből következik az alkotmányértelmezés karaktere, annak indeterminizmusa, absztrakciója, amely a jogértelmezés széles lehetőségét biztosítja az ombudsmannak és amelyet Györfi Tamás után „menthetetlenül morális gyakorlat”⁶⁶⁶-nak neveztem.

Az alkotmány történeti, társadalmi és politikai dokumentum. Ahogy Jacobson fogalmaz az alkotmány alapvető karakteréhez hozzátartozik a társadalmi, politikai, kulturális beágyazottsága.⁶⁶⁷ Egy másik megfogalmazásban, az alkotmány identitásának részét képezik a politikai aspirációk, az elköteleződés a múlt iránt és egyben azok iránt, akik meg akarják

⁶⁶⁴ Például: „a bank a TAJ-számot a polgártól (...) nem kérheti és nem tarthatja nyilván.” Lásd: SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, (2001) 2.

⁶⁶⁵ Jelen definíciótól némiképp eltérő megfogalmazást használ STONE SWEET, Alec: *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford, 2000. 200–201.

⁶⁶⁶ GYÖRFI: *Against the New Constitutionalism*. 183.

⁶⁶⁷ JACOBSON, Gary Jeffrey: *Constitutional identity*. Harvard University Press, 2010. 7–11.

haladni ezt a múltat.⁶⁶⁸ Robert C. Post szerint az alkotmányjog és a kultúra dialektikus kapcsolatban állnak. Az alkotmányjog a kultúrából sarjad, és egyben azt szabályozza.⁶⁶⁹

Az alkotmány különleges jogi dokumentum, az alkotmány olyan szöveg, amely formálja az állam karakterét. Egy speciális jogi normát hordoz, amely a normatív piramis csúcsán áll.⁶⁷⁰ Ez a norma alakítja az állam történelmi megjelenését és aspirációit, meghatározza az állam alapvető politikai nézeteit. Lefekteti a társadalmi értékek alapjait. Meghatározza az állam elkötelezettségét és orientációját. A múlt eseményeire reflektál, de a jelen alapjait adja: meghatározza, hogy nézzen ki a jövő.⁶⁷¹ A forradalomban született alkotmányok rendszerint tartalmazzák a győztesek legfontosabb értékeit. Így volt ez a 18. századtól például a legújabb spanyol vagy portugál alkotmányokig.⁶⁷² Az alkotmány filozófia, politika, társadalom és jog egyben.⁶⁷³ Az alkotmány történeti dokumentum, amennyiben történelmi vívmányaink szabadságharcainkkal és szabadságjogainkkal összekapcsolódnak: például, a francia alkotmány vállaltan a francia forradalom „szabadság, egyenlőség, testvériség” eszméjéből táplálkozik.⁶⁷⁴ Az alkotmányok tehát történetileg kötöttek, politikailag a kor társadalmi törekvéseit tükrözik, és ideológiailag az adott társadalmi viszonyok hű leképezését adják, ezért (is) az alkotmányos fogalmak politikai, filozófiai és morális tartalmakat hordoznak.

Álláspontom szerint az adatvédelmi ombudsman értékek közötti választása, mint alkotmányértelmezési módszere csak akkor érthető meg, ha megértjük az alapjául szolgáló alkotmány értéktartalmát: az alkotmány a politikai közösség alapszabályai, a társadalmi együttélés szabályait tartalmazza, valamint a politikai intézményrendszer alapjait fekteti le.

Az alkotmány több és más, mint az azt megalkotó akarat vagy mint egy akarati aktusnak a létezőre gyakorolt (leíró jellegű) hatása. Az alkotmányban sűrűsödnek össze a politikai közösség identitást képző értékei, a közösségen belüli együttélés alapszabályai, ezen belül a közhatalom szerkezete és korlátai, valamint az alapvető jogok. Az adott közösségen belül ebből származtatjuk az alkotmánynak alárendelt jogi normák érvényességét és legitimitását, és végső soron erre vezetjük vissza jogi érveinket is; az alkotmány kulcsa a jogrendszer megértéséhez és működéséhez. Az alkotmány ideológiai és világnézeti alapokra helyezi a hatalom gyakorlását amennyiben azt a nép kezében vagy más elv szerint rendezi el. Kinyilvánítja valamely világnézethez vagy valláshoz való viszonyát: amennyiben tipikusan keresztény, zsidó, muzulmán vagy világi államként határozza meg magát. (Mindebben a politikai filozófia szerepe az, hogy megadja a morális tagság és az autoritás közötti kapcsolatra vonatkozó szempontokat, [illetve] megvilágítja az engedelmesség és az engedetlenség közötti választás erkölcsi tartalmát és jelentőségét).⁶⁷⁵

Összegzésként tehát a nemzeti alkotmányok a történelmi politikai küzdelmek manifesztumai, ezért az alkotmányok azon történelmi – világnézeti viszonyokat tükrözik, amelyek mögött sajátos erkölcsi világtárgy húzódik meg. Az alkotmány nem egy normatív vákuumban

⁶⁶⁸ JACOBSON: *Constitutional identity*. 7.

⁶⁶⁹ POST, Robert C.: Foreword: Fashioning The Legal Constitution: Culture, Courts, And Law. In POST, Robert C. – GUINIER, L.: *The Supreme Court 2002 Term. Harvard Law Review*, (November, 2003) (117)1., 8.

⁶⁷⁰ BARAK, Aharon: *The Judge in a Democracy*. Princeton University Press, 2006. 134.

⁶⁷¹ BARAK: *The Judge in a Democracy*. 128.

⁶⁷² SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei...* 143.

⁶⁷³ BARAK: *The Judge in a Democracy*. 128.

⁶⁷⁴ A Francia Alkotmány Preambuluma. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>.

⁶⁷⁵ FRÖHLICH Johanna: *Az Alkotmányértelmezési Módszerek Igazolása*. Doktori Értekezés. 2017. 61–62. Fröhlich Johanna idézi BÓDIG Mátyást: Politikai filozófiai jelentésszerűek az alkotmányban. *Állam- és Jogtudomány*, (2002) 1–2., 3–22.

működik.⁶⁷⁶ Az alkotmányon kívül és azt körülvevő értékek és elvek vannak, amelyeket az alkotmánynak kell kiteljesítenie.⁶⁷⁷ Ezek közös értékeink,⁶⁷⁸ Aharon Barak szerint, az állam „nemzeti értékei”.⁶⁷⁹ Az amerikai állampolgárok például sohasem csak úgy tekintettek az Alkotmányra, mint a hierarchia csúcsán álló normára, hanem mintegy megszentelt szimbólumra, a nemzeti zászló mellett a nemzet kifejezésének a szimbólumára.⁶⁸⁰ A jogot ezen nemzeti értékek tükrében kell értelmezni. (Például Sólyom László szerint „más történelmi háttére és jelentősége van a Szentháromság nevében kezdődő alkotmánynak Görögországban és Írországban, illetve a hívők jelenlétének az alkotmányt magának adó nép között az NSZK alaptörvényében – amelyet ‘Isten és ember előtti felelősségük tudatában alkottak’ – vagy az ekkor folyó lengyel alkotmányozási vitában).”⁶⁸¹

Az alkotmányok tehát elvekből és értékekből állnak, amelyeket az alaptörvény testesít meg. Az alkotmányok különös jogi státuszát vallja Vicki Jackson is, miszerint, az alkotmányok – egyebek mellett – a nemzeti identitás megtestesítői.⁶⁸² Az alkotmányi érték részint az alkotmány szövegéből és a történelméből, részint történelmi tapasztalatból, részint az emberek társadalmi és vallási meggyőződéséből, a tradícióból és a társadalmi örökségből táplálkozik.⁶⁸³ „A történelmi fejlődés során az alkotmány fokozatosan elmozdult az államszervezet, illetve az államhatalmak működésének egyszerű leírásától a modern alkotmányokban meghatározott értékek előírása felé. Ez nem pusztán azt jelenti, hogy az alkotmányokba több előíró jellegű norma kerül (hiszen ez még nem jelentene feltétlenül minőségi változást), hanem azt, hogy az alkotmány alapvető karaktere összefonódni látszik az az abban foglalt értékekkel.”⁶⁸⁴

AZ ALKOTMÁNY MORALITÁSA

Az előző pont alatt tisztáztuk az alkotmány értéktartalmát. Az alkotmány értéktartalmából következik, hogy az alkotmányból levont (szinte) minden következtetés morális tartalommal bír. Ezen morális karakterétől egyetlen alkotmányt sem lehet megfosztani. A dolgozat során azt bizonyítom, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjoga ezen morális tartalmakat kibontja, kiszélesíti. Az ombudsman esetjoga morális jogértelmezésen nyugszik. Álláspontomat az előző fejezetben kifejtettem, miszerint az adatvédelmi ombudsman ügynökügyben a társadalmi-morális kérdéseket a jog nyelvére lefordítva oldotta meg. Hosszasan fejtegettem az előző fejezetben, hogy miért tartom az ügynökügyet morális kérdésnek, és milyen morális válaszok adhatóak rá, amelyek később jogi köntöst öltenek az ombudsman érvelésében. Álláspontom az volt, hogy az alkotmányjog (annak eljárásjogi, processzuális megközelítése) kiemelten alkalmas arra, hogy ezeket a társadalmi-morális kérdéseket a jog nyelvére dekódolja. Jakab András szerint az alkotmánnyal kapcsolatos kulcsfogalmakat kétféleképpen

⁶⁷⁶ Lásd: HIRSCHL, Ran: *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2014. 151. Lásd továbbá: BARAK: *The Judge in a Democracy*. 134–135.

⁶⁷⁷ BARAK: *The Judge in a Democracy*. 134–135.

⁶⁷⁸ Robert C. Post szerint „hasznos megőrizni az alkotmányos kultúra fogalmát, mert az alkotmányjog legitimitása részben attól függ, hogy a jogon túli résztvevők mit gondolnak az Alkotmány mibenlétéről”. POST: Foreword... In POST – GUINIER: *The Supreme Court 2002 Term*.

⁶⁷⁹ BARAK: *The Judge in a Democracy*. 135.

⁶⁸⁰ GREY, Thomas C.: The Constitution as Scripture. *Stanford Law Review*, (November, 1984) (37)1., 3.

⁶⁸¹ SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei...* 143.

⁶⁸² JACKSON, Vicki C.: *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. Oxford, 2010. 3.

⁶⁸³ BARAK: *The Judge in a Democracy*. 135. Régi axióma, hogy az alkotmányos értékeket „nemzeti életformának megfelelően” kell értelmezni. Lásd: H.C. 73/53, „Kol Ha'am” Co. Ltd. v. Minister of Interior, (Agranat, J.) at: <http://versa.cardozo.yu.edu/sites/default/files/upload/opinions/Kol%20Ha%27am%20Co.%2C%20Ltd.%20v.%20Minister%20of%20the%20Interior.pdf>

⁶⁸⁴ FRÖHLICH: *Az Alkotmányértelmezési Módszerek Igazolása*. 62.

is felfoghatjuk. Az egyik úton visszavezetjük őket bizonyos általános erkölcsi fogalmakra (vagy azokkal igazoljuk őket), mint amilyen az emberi méltóság vagy az egyenlő szabadság (ti. hogy egységes teleologikus háttérrel tulajdoníthassunk az alkotmányjog valamennyi kulcsfogalmának). A másik út, hogy társadalmi kihívásokra adott történeti válaszoknak tekintjük őket. Jakab az utóbbi rendszerben hisz, az erkölcsi nézetek is magyarázhatók a társadalmi kihívásokra adott, hosszú távon elfogadott válaszokként.⁶⁸⁵ Toynbee nyomán Jakab úgy gondolja, a társadalmak (az európaiakat is beleértve) időről időre új történelmi kihívásokkal szembesülnek, melyekre megpróbálnak helyes választ adni.⁶⁸⁶ Álláspontomhoz Jakab András első megállapítása áll közel, miszerint az alkotmánnyal kapcsolatos kulcsfogalmakat visszavezethetjük általános erkölcsi fogalmakra (vagy azokkal igazoljuk őket) és így egységes háttérrel adunk az alkotmányjog valamennyi kulcsfogalmának. Azt is állítom, hogy az általános erkölcsi fogalmakra való visszavezetése a felmerülő jogkérdésnek részéről nem egy „absztrakt normatív megközelítés”, *pláne nem saját morális jogértelmezésem*et szeretném normatív módon igazolni, hanem – és álláspontom szerint ez teljesen új megközelítés a magyar alkotmányjogi irodalomban – empirikusan szeretném bizonyítani, hogy a jogi realizmus talaján maradván az adatvédelmi ombudsman esetjoga hogy működik. Tehát azt állítom, hogy a magyar jogirodalomban eddig nem olvashattunk olyan kísérletet, amely egy egységes alkotmány és jogértelmezési koncepcióba bizonyíthatóan, leíró jelleggel belehelyezi az ombudsman jogértelmezését és esetjogát.

Mondandóm szempontjából tovább erősíti az alkotmány morális karakterét Kis János megállapítása, miszerint „a liberális alkotmányok erkölcsi alapelveket rögzítenek az állam és a társadalom számára; nehéz egyszerre helyeselni ezeket, és elfogadni, hogy akik megállapodnak bennük, azok közömbösek lehetnek (...) az erkölcs kíváncsi iránt, s még pszichológiai rokonszenvnek sem kell fűznie őket azokhoz, akiknek alkotmányt adnak.”⁶⁸⁷

Egyetértek Michael J. Perry megfogalmazásával, szerinte az alkotmány egy tudatosan politikai cselekedet, meghatározott politikai-morális elveket hivatott deklarálni, tehát több mint szavak összessége. Az alkotmány egyes rendelkezéseit az alkotmányozók abban a hitben ratifikálták, hogy az elvek elvét megalapozzák.⁶⁸⁸ (Ezen elveket vagy direkt megnevezték, vagy indirekten utaltak rájuk.) Ismételnem szeretném, hogy ennek a jelentősége akkor érthető jobban meg, ha a dolgozat során végigvezetett adatvédelmi ombudsmani joggyakorlaton keresztül belátjuk, hogy az ombudsman alkotmányos juriszdikciója az alkotmány szövegével szoros kapcsolatban értelmezhető csak.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy a társadalmi együttélés kereteit olyan (jog)elvek határozzák meg: demokrácia, jogállamiság, szociális állam, jogbiztonság, amelyek a társadalom értékválasztását tükrözik, társadalmi identitásunk részei (például, hogy nem kívánunk diktatúrában vagy teokráciában élni, hogy hisszük és kívánjuk, hogy az összes politikai intézmény a jognak alávetetten működjön stb.). Ezen jogelvek – mint láttuk – absztraktak. Sokkal könnyebb meghatározni, hogy mi nem tartozik hozzájuk (például mi nem demokratikus, mi nem jogállami) mint hogy mi igen, pláne úgy, hogy azzal az igénnyel lépünk fel, hogy a társadalom minden tagjának igazolható legyen a kijelentés. Ezért az alkotmányértelmezés elkerülhetetlen. Az ombudsman is alkotmányértelmező, sőt a dolgozat

⁶⁸⁵ Jakab itt Richard Posnert hívja segítségül: POSNER, Richard A.: *The Problematics of Moral and Legal Theory*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., London, 1999. 17–38.

⁶⁸⁶ TOYNBEE, Arnold J.: *A Study of History*, Oxford University Press. 1946. Idézi JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. MTA doktori dolgozat. 2015. 13.

⁶⁸⁷ KIS János: *Alkotmányos demokrácia: három tanulmány*. Indok Bt., 2000. 85–86.

⁶⁸⁸ PERRY, Michael J.: The Legitimacy of Particular Conceptions of Constitutional Interpretation. *Virginia Law Review*, Symposium on Democracy and Distrust: Ten Years Later (May, 1991) (77)4., 690.

során bizonyítom, hogy az adatvédelmi ombudsman kiemelt jelentőséget tulajdonított saját morális alkotmányértelmezésének. Tételmondatom, hogy mivel az alkotmány társadalmi-morális tartalmakat hordoz, annak értelmezése is morális gyakorlat kell, hogy legyen.

c) A formalizmus és az adatvédelmi ombudsman jogértelmezése

AZ ABSZTRAKCIÓ

Az eddig tárgyalt adatvédelmi biztosi jogesetekben, az Ellenzéki Kerekasztal ügyében, a múlt iratainak kutathatósága kérdésében és ügynökügyben az adatvédelmi ombudsman jogértelmezését aktivistának neveztem. Úgy ítélt meg, hogy az ombudsman fontos társadalmi kérdésekben állást foglalt az adatvédelmi törvény betűjével szemben is, sőt olyan ügyekben is ajánlást adott ki (ilyennek tekintem a kutatás szabadságához tartozó ügyeket), amelyek a hatásköri aktivizmus alá tartoznak (tehát, amiben nem volt hatásköre az ombudsmannak).

Eddig arra is rámutattam, hogy az alkotmányok megfogalmazása absztrakt és tömör. A következőkben azt bizonyítom, hogy az absztrakt fogalmak eleve ki vannak téve a széles jogértelmezési lehetőségeknek, természetüknél fogva. Az alkotmányok olyan absztrakt fogalmakkal operálnak (ezeket persze a politikai közösség egészének adresszálják, alappal bízva abban, hogy annak egészét megszólítják), amelyek eleve lehetetlenné teszik a részletesebb fejtegetéseket. Nem lehetséges például ötven oldalt szentelni annak, hogy mit értünk a demokratikus jogállam fogalmán, és miért hisszük, hogy – például – Magyarország számára ez a meghatározás fejezi ki, vagy inkább fedi le az (általunk is) ideálisnak tartott államformát; tehát elkerülhetetlen a tömörítés és az absztrahálás anélkül is, hogy célunk a kompromisszum, a legkisebb közös nevező keresése lenne. (Egészen más motivációból, de a 2010-es alkotmányozás, és annak folytatódó módosításai határozott kísérletet tettek a társadalmilag vitatott kérdések pontos alkotmányi szabályozására – például magzati életéről, házasságról férfi és nő között, vagy legutóbb kísérletet tettek annak meghatározására is, hogy a családban „az anya nő, az apa férfi,” illetve a gyermek születési neme szerinti neveltetésének szabályozására, de további hasonló példák is hozhatóak az alkotmányozás folyamatából.) Ezek a kísérletek sajnos az alkotmányok természetével ellentétesek. Az absztrakció elkerülhetetlen. De fontos hangsúlyozni, hogy a dolgozat megítélése szerint az alkotmányok absztrakciója és tömörsége nem a rendelkezések mögött meghúzódó társadalmi konfliktus tudatos elkerülése, ahogy Győrfi Tamás bemutatja, a konszenzus reményében, hanem az absztrakció az értékekben rejlő pluralizmus következménye. (Győrfi szerint az alkotmány tipikusan olyan absztrakt elveket fogalmaz meg, amelyek tekintetében egyetértés van a különböző politikai erők között, de amelyek különböző tartalommal tölthetők meg, s az absztrakt elvek értelmezésében tipikus esetben már nincs egyetértés.)⁶⁸⁹

⁶⁸⁹ GYÖRFI Tamás: A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012. 52. Elismerem, hogy a magyar alkotmányozás 2010 után igazolni látszik Győrfi álláspontját, hiszen például az alkotmányi rendelkezések pontos meghatározása például a házasságról azt a célt szolgálja, hogy alkotmányértelmezéssel ne lehessen az alkotmányban szereplő esetleges absztrakt fogalmaknak olyan jelentést adni, amelyet az alkotmányozó többség nem kívánatosnak ítélt. Ugyanakkor a magyar alkotmányozás 2010 után olyan speciális karakterjegyeket mutat, amik semmiképpen nem tükrözik az általános szabályokat – például az alkotmányok valódi karakterjegyéről – és amelyek jellegzetességük folytán külön vizsgálat tárgyát képeznék, ez pedig kívül esik már vállalt témámon, az adatvédelmi ombudsman jogértelmezésén.

Egyetértek Sólyom Lászlóval, hogy a mai értékpluralizmusban csak olyan magas általánosítás szintjén hozható létre széles egyetértés, amely már minden alapjog tekintetében külön-külön értelmezést igényel.⁶⁹⁰ Sok szerző hangsúlyozza az alkotmány nyelvezetének aluldetermináltságát és az alkotmányértelmezési vitának egy nyelvfilozófiai karaktert ad.⁶⁹¹ Ez a megközelítés H.L. Hartnál a „jog nyitott szövedékéből” vezethető le. A magam részéről az alkotmányról fenti pont alatt kifejtettek alapján, magában az alkotmány szövegében rejlő értékpluralizmusban keresem az „aluldetermináltság” okát. Györfi Tamás már idézett érvelésében az absztrakció oka, hogy az alkotmányos elvek úgy válhatnak általánosan elfogadottá, ha az absztrakció olyan szintjén maradnak, amely nem okoz társadalmi feszültséget, vagyis a társadalmi konszenzus alapjává válhatnak.⁶⁹²

A FORMALIZMUS CSAPDÁI

Álláspontom az előzőekben az volt, hogy az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata egy sajátos alkotmányos gyakorlat, amelyről úgy érdemes empirikus megállapításokat tenni, ha az ombudsman döntésének karakterét is feltárjuk. További álláspontom az, hogy az (adatvédelmi) ombudsman joggyakorlatában kiemelt jelentősége van az Alkotmány és jogértelmezésnek, tehát egyáltalán nem mindegy, hogy az adatvédelmi ombudsman milyen elvi-dogmatikai alapon hozza meg döntéseit. Azt is állítottam, hogy az ombudsman döntései 1995–2011-ig erősen formáltak a magyar közjogi rendszert, és erre a dolgot folyamán már számos példát hoztam, de további fejtegetésekbe bocsátkozom a következő fejezetekben.

Kiindulópont, hogy az alkotmányos döntésről, akárcsak a jogi döntéshozatalról tágabb összefüggésben, kétféle módon értekezhetünk. „Az egyik, hogy normatív elemzést végzünk, és a fent említett absztrakt fogalmak, értékek tartalmának elemzésén keresztül jutunk valamely álláspontra a jogi érvelés és értelmezés valamely formájának igazolása kérdésében.”⁶⁹³ A másik megközelítés az deskriptív jellegű, empirikus vizsgálódásra helyezi a hangsúlyt, és azt állítja, hogy a jogi döntés valódi karaktere nem elméleti absztrakció és igazolás függvénye, hanem megérthető és leírható, deskriptív (leíró) módszerekkel. Ez az irányvonal az empirikus vizsgálódásra helyezi a hangsúlyt, mert, hangzik az érvelés, az absztrakt fogalmak vizsgálata önmagában nem vezet eredményre, ezek a fogalmak nem határoznak meg egyértelmű válaszokat az érvelési és értelmezési stratégiák helyességére vonatkozóan.⁶⁹⁴ Hart leíró elmélete szerint a jogpozitivizmus egy olyan jogelméletben jut adekvát módon kifejezésre, amely deskriptív jellegű.⁶⁹⁵

Az ombudsman esetjogában és jogértelmezésében a hipotézisem, hogy a szabályalapú pozitívizmus nem alkalmas a jog valódi természetének a feltárására. Michael Moore így határozza meg a formalizmust:

a formalista ítélkezésmélet szerint – az adatvédelmi ombudsman esetjogát az alkotmányos döntés karakteréből következően az ítélkezésméletek között vizsgálom – (Az ítélkezésmélet/jogszolgáltatás és alkotmányos döntés kapcsolatában csak annyit jegyeznek meg, hogy az ombudsman esetjogát kvázi bírászkodásnak tekintem). A formalizmus szerint a jogi vitákat a rájuk vonatkozó jogszabályokra és tényekre hivatkozva (nemcsak kell megoldani), hanem a valóságban is formálisan oldják meg. Például az ombudsman formalista döntéseket hoz. Ezért a formalista (...) számára egy rendkívül korlátozott

⁶⁹⁰ SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei...* 143.

⁶⁹¹ A közelmúltban született magyar nyelvű PhD-értekezések közül ebben a témában a legjelentősebb: VINNAI Edina: *Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. PhD-értekezés. Miskolc, 2011.

⁶⁹² GYÖRFI: *Against the New Constitutionalism*. 175–177. Az indeterminizmus kérdésében érdekesek Györfi további megállapításai a 187–191. oldalon.

⁶⁹³ FICSOR Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. 147–148.

⁶⁹⁴ Lásd: FICSOR: *Formalizmus...* 148.

⁶⁹⁵ Lásd: HART, H. L. A.: Utószó. In BULLOCH, Penelope Ann – RAZ, Joseph (szerk.): *A jog fogalma*. 145.

terület áll rendelkezésre, melyet relevánsként mérlegelhet a döntése megalapozása tekintetében – a szabályok és a tények.

Ficsor Krisztina szerint: „tágabb összefüggésben azt érthetjük itt formalizmuson, hogy az eset megoldását leginkább az esethez legközelebb álló jogszabály fogalmának nyelvi értelmezése (és a tények mérlegelése) vezérli (...).⁶⁹⁶ A következőkben az alkotmányos döntéshozatal pozitivistaszabályalapú bírálatát kívánom adni. A pozitivistaszabályalapú döntéshozatalt ebben a fejezetben formalista döntéshozatalként tekintem. Álláspontomat erősíti Jules Coleman. Coleman ugyanis egyetértőleg rámutat, hogy Friedrich Schauer szerint a jogpozitivismus elkötelezett tekintetben, hogy a jog szabályokból áll. Coleman egyetért Schauerrel, aki „Dworkinhoz hasonlóan a pozitivismust azonosítja a szabályok jogfilozófiájával, és azon kísérletekkel, amelyek ezek magyarázatát adják”.⁶⁹⁷

Szeretném leszögezni, hogy a szabályalapú döntéshozatallal szemben nem célom megfogalmazni semmilyen normatív bírálatot. Ugyanis a szabályalapú döntéshozatal normatív megállapításai éppenséggel támogatandók *in abstracto*,⁶⁹⁸ a továbbiakban a kritikám arra fog irányulni, hogy bemutatom, hogy a (szabályalapú) pozitivismus képtelen leírni az alkotmányos döntés valódi karakterét⁶⁹⁹ és az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatát. Ez pedig a saját ítélkezéseméleti álláspontomat a jogi realizmushoz közelíti. Egyetértek Ficsor Krisztinával: kis túlzásokkal állítható, hogy a formalizmus és az informalizmus közötti kortárs jogelméleti viták visszavezethetők a jogi realizmus és a formalizmus közötti feszültség gyökereihez.⁷⁰⁰ A formalizmus képviseli azt a megfontolást, hogy a bírói döntéseknek, a jogi érvelésnek kötődnie kell a forrás-alapú jog tartalmához, a bírói érvelés izolálható a gyakorlati érvelés (például erkölcsi vagy politikai, igazságossággal kapcsolatos érveléstől), míg a realizmus (antiformalizmus) képviselői mutatnak rá arra, hogy a formalizmus nem képes a jogi gyakorlat azon aspektusáról számot adni, amelyen belül a forrás-alapú jogon kívüli indokoknak is szerepet kell játszania az érvelésben.⁷⁰¹

Tehát az adatvédelmi ombudsman esetjogát a szabályalapú formalizmus és a szabályszeptikus informalizmus keretein belül érdemes vizsgálni. Abban a kérdésben, hogy mely szabályok és milyen alapon minősülnek egyáltalán vizsgálódásunk tárgyának, *jognak*, a pozitivistaszemlélet híve többnyire formális kritériumok alapján foglal állást, tehát a jogi érvényesség formális felfogását követi.⁷⁰² A jogi formalizmus e tekintetben bizonyos külsődleges jelek előtérbe helyezését jelenti.

Álláspontom, hogy az adatvédelmi ombudsman gyakorlata az informalizmus fogalomtárával írható le. Az informalizmus (vagy antiformalizmus) úgy véli, hogy a jog logikai zártsága lehetetlen, „mindig is lesznek benne logikai hézagok, sőt azt vallja, hogy a jog éppen ezekben a hézagokban, ebben a ‘logikai űrben’ lelhető fel. A különböző generális

⁶⁹⁶ FICSOR: *Formalizmus...* 29.

⁶⁹⁷ COLEMAN, Jules: *Rules And Social Facts*. *Harvard Journal of Law And Public Policy*, (14)3.

⁶⁹⁸ A magyar szakirodalomban a szabályalapú döntéshozatal legszínvonalasabb elemzését Györfi Tamás és Ficsor Krisztina nyújtja. Lásd: GYÖRFI Tamás: *A kortárs jogpozitivismus perspektívái*. Miskolc, 2006. 129–152. FICSOR: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*.

⁶⁹⁹ Györfi Tamás is elismeri: a jog maga egy gyakorlati vállalkozás, nem magyarázza, hanem értékeli, és bizonyos esetekben irányítja a magatartásunkat. Lásd: GYÖRFI Tamás: *Gyakorlati filozófia, liberális morálfilozófia és a jog autonómiája. Jogelméleti Szemle*, (2006) 1., <http://jesz.ajk.elte.hu/gyorfi25.mht>.

⁷⁰⁰ FICSOR: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai* 14.

⁷⁰¹ FICSOR: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai* 13.

⁷⁰² TAKÁCS Péter: *John Austin és a klasszikus analitikus iskola jogelmélete*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kara, 2010. 7.

klauzulák, keretszabályozások, kaucsukfogalmak ugyanis hézagot ütnek a jog elképzelt logikai zártságán, hiszen ezek tartalma (...) értelmezéstől függ.”⁷⁰³

Álláspontom tehát, hogy az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata nemcsak morális gyakorlat, de az értelmezés alapjául szolgáló norma absztrakciója, fogalmi többértelműsége miatt a jogértelmezési tartománya az ombudsmannak szinte korlátlanul széles. A szöveg absztrakciója és bizonytalansága eleve a jogértelmezésbe „kódolt” sajátosság. Robert Alexy és Ralf Dreier nyomán⁷⁰⁴ úgy gondolhatjuk, hogy több forrásból táplálkozik ez a bizonytalanság: 1) A jogszabályi szövegek nyitottsága a nyelvi jelentések nyitottságából következik. Ide tartozik az, hogy a szövegekben használt szavak lehetnek többértelműek (mint például a szabadság fogalma), az alkalmazott fogalmak lehetnek homályosak, amelyekből nem következik egyértelmű döntés (például gyűlölet keltésére alkalmas módon), és probléma lehet az értékelési nyílt végűsége (például jó erkölcsbe ütköző módon); 2) Nemcsak a jogszabályokban keresendő az ok, de a jogrendszer egészében, a jogrendszer nyitott rendszer, a teljesség, a zártság és a koherencia csak elvárás vele szemben, aminek nem tud megfelelni. 3) Nincs olyan jogi módszer (akár indukció, akár dedukció, akár más), amely elvezet az egyetlen helyes válaszhoz. Magyarán, amely egyre szűkülő körben elvezet a szöveg valódi egy jelentést feltáró értelméhez (lásd szillogizmus). Vannak persze különböző értelmezés stratégiák, de ezek gyökeresen eltérő álláspontok alátámasztását is lehetővé teszik. 4) Mivel lehetetlen a jog zárt rendszerén belül választ találnunk az alkotmányos kérdésekre, végső soron az igazságosságra, helyességre vonatkozó absztrakt elveink különbözősége teszi lehetetlenné a szöveg egyetlen és valódi értelmének a feltárását.

Végezetül álláspontomat erősíti, hogy az adatvédelmi ombudsman tíz állásfoglalásából közel háromban hivatkozik az Alkotmánybíróság – mindig mérlegelésen alapuló, ezért szükségszerűen szubjektív – szükségességi-arányossági tesztjére és legalább az állásfoglalásai felében alkalmaz az ombudsmani mérlegelésen alapuló alkotmányos tesztet. Megjegyzem, hogy sem a személyes adatok védelméről szóló 1992. évi LXIII. törvény, sem más adatvédelmi jogszabály, illetve az adatvédelmi ombudsman státuszát érintő más jogszabály soha nem adott explicit felhatalmazást az adatvédelmi biztosnak joggyakorlatában az alkotmánybírósági tesztek közvetlen alkalmazására vagy saját teszt kidolgozására. Az adatvédelmi ombudsman feladata az Avtv. „végrehajtása”, az Avtv. eljárási rendjében. Ez a helyzet magában is jelzi az ombudsman széles jogértelmezési lehetőségeit és kötöttségeinek a hiányát!

Az arányossági tesztek alkalmazásában – már az eddig tárgyalt jogeseteknél is mindig külön rámutattam erre – az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában felmerülhet a személyes adatok elsőbbsége, tehát, hogy más fontos érdek – államrezon, gazdaságossági érvek, egyéb célszerűségi érvek – ne legyen a személyes adatok korlátozásának alapja; itt az érv úgy hangzik, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog is korlátozható más alapjog által, ha a korlátozás megfelel a szükségesség és arányosság követelményének. Azonban célszerűség és egyéb érvek és érdekek alapján nem lehet egy alapjogot korlátozni.

Az arányossági teszt felmerül a személyes adatok konfliktusánál más alapjogokkal szemben is, tipikusan a sajtószabadsággal és egyes igazságszolgáltatási alapelvekkel szemben, ilyen lehet a tárgyalás nyilvánossága. Ugyszintén felmerül a szükségességi-arányossági teszt más jogok (nem alapjog), például az üzleti titok és az információszabadság ütközésénél

⁷⁰³ VINNAI: *Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. 157.

⁷⁰⁴ ALEX, R. – DREIER, Ralf: Statutory Interpretation in the Federal Republic of Germany. In McCormick–Summers 1881. 74. Idézi: SZABÓ Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Miskolc, 1996. 188.

(ezekre később példákat fogok bemutatni). Hasonlóan, az információszabadság és a sajtószabadság konfliktusában is arányossági tesztet használ az ombudsman.

További fontos „terepe” a szükségességi teszteknek az adatvédelmi ombudsman esetjogában a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánosságának ütközése az Avtv. alapján.

A mérlegelést igénylő ajánlásokra a dolgozat során külön kitérek, előzőekben csak annyit szükséges tisztázni, hogy ezek az esetek nem marginálisak, hanem jellegadóak és hogy korántsem csupán a személyes adatok és az információszabadság konfliktusából adódnak. Ilyen és ehhez hasonló utalásokat találunk az adatvédelmi ombudsman érvelésében: ahogy a 30/1992. (V. 26.) AB határozat rámutatott „valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. (...) Az információszabadság alkotmányos alapjog.” „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek (...). A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik (...).”⁷⁰⁵ Az Alkotmánybíróság a 34/1994 (VI. 24.) AB határozatában rámutat, hogy „a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga (...) nem korlátozhatatlan alapjog [azonban] az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bíráló jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. (...)”. A 41/2003. (VII. 2.) AB határozat szerint az „Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha azt másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, avagy egyéb alkotmányos érték védelme, illetve valamilyen alkotmányos cél indokolja, továbbá, ha a védelem, illetve a cél más módon nem érhető el.” 2007-ben az ombudsman hangsúlyozza, hogy „A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat]. 2014-ben az Alkotmánybíróság így fogalmaz: „az Alkotmánybíróság gyakorlatában kimunkált szükségességi-arányossági teszt alapján (...) a korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében.” [3/2014. (I. 21.) AB határozat]. Érdemes megjegyezni, hogy rendkívül hasonló érvelést alkalmaz az általános ombudsman is, kiterjesztő jogértelmezéssel, ami önmagában az ombudsmani törvényből és más jogszabályokból szintén nem következik.⁷⁰⁶

d) A szabad mérlegelés és a morális jogértelmezés az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában

AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN MORÁLIS JOGÉRTELMEZÉSE

Álláspontom, amire már többször utaltam az, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjoga morális jogértelmezésen alapul Magyarországon 1995–2011-ig. Azonban azt is állítottam, hogy sokkal egyszerűbb a morális jogértelmezésről elméleti normatív fejtegetésekbe bocsátkozni és normatív megállapításokat tenni, mint bizonyítani a morális jogértelmezés jelenlétét a mindennapi joggyakorlatban. A magyar alkotmányjogi szakirodalomra eddig nem történt hasonló kísérlet az ombudsmani jogértelmezés feltárására. A következőkben tehát állításomat, a morális jogértelmezésről, gyakorlati példákkal szeretném illusztrálni.

⁷⁰⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁷⁰⁶ Lásd: Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3380/2012. számú ügyben.

Magyar Igazság és Élet Pártja képviselőjelöltjei. Kezdetnek egy korai ügyet ismertetek 1998-ból: a 234/K/1998 ügyben egy szélsőjobboldali párt, (Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP) saját országgyűlési képviselőjelöltjeivel olyan szerződést kötött, mely szerint a jelöltek arról kellett nyilatkozniuk, hogy nem szenvednek alkohol és/vagy kábítószer-függőségben, valamint nem homoszexuálisak-e. Az adatvédelmi ombudsman elvi álláspontja szerint

a szerződési szabadság elvéből fakadóan a párt a képviselőjelöltjével bármilyen, jogszabályi tilalomba nem ütköző tartalmú szerződést köthet. Ha a szerződést megkötése során írásba foglalták, a jelölt tehet olyan jognyilatkozatot, amely alapján a párt különleges adatai kezelésére jogosulttá válik. A különleges adatokkal kapcsolatos szerződési feltételek a szerződés tartalmától függően járhatnak a jelölt személyhez fűződő jogai sérelmével,⁷⁰⁷ de ennek megállapítására csak a konkrét szerződés részleteinek elemzésével juthatunk.

Jól jelzi ennek a viszonylag egyszerű megítélésű ügynek is a morális tartalmát – és a jogértelmezés komplexitását –, hogy nem megkerülhető a kérdés a 234/K/1998 ügyben sem: vajon bármilyen személyes adatok sérelmét vagy személyiségi jogot sértő szerződés az adatvédelmi törvénybe ütközik-e? A kérdés dogmatikailag tehát az, hogy le lehet-e mondani személyiségi jogainkról egy párttal kötött szerződésben? Ennek a mögöttes kérdésnek az eldöntés után válaszolható meg a 234/K/1998 ügy érdeme. Amennyiben – ebben az értékválasztáson alapuló – dilemmában döntésre jutunk, maga az ügy már eldönthető. Enélkül azonban aligha. Álláspontom szerint az adatvédelmi törvényben védett alkotmányos jogainkról való lemondás pont olyan alkotmányos helyzetet teremt, mint bármely más állampolgári vagy emberi jogról való lemondás. Például szerződéssel ki lehet-e zárni a szólásszabadságot? Vagy lehet-e szerződéssel valakit röghöz kötni? A vallásszabadságról le lehet mondani? Egyértelmű, hogy bizonyos alkotmányos jogokról nem szabad lemondani. Például a szavazójog mindenkit megillet. Lehet, hogy valaki nem akar szavazni a demokratikus választásokon, de kizárt ennek a lehetőségéről előre – például szerződésben – lemondani. *Elvben* lehet, hogy valaki szolgátságban akar élni, de elképzelhetetlen, hogy lemondjon a rabszolgaság tilalmáról. A polgári törvénykönyv szerint semmis az ember jogképességét vagy cselekvőképességét korlátozó egyoldalú jognyilatkozat vagy szerződés. De vajon alkotmányos korlátok nélkül mondhatunk-e le a magánszféránk védelméről?

Két egyformán legitim érvelés is lehetséges a kérdésben, az első a szerződéses szabadságra helyezi a hangsúlyt (az adatvédelmi ombudsman idézett álláspontja ehhez az érveléshez áll közel). A másik megközelítés az alapjogok védelmi funkciójára apellál, még magával az érintett akaratával szemben is. Hasonló ez az ügy az ún. törpedobálós ügyekhez. Több országban felnőtt szórakozóhelyeken kis termetű emberek eldobására szerveznek versenyt.⁷⁰⁸ A játék lényege, hogy aki a legmesszebbre dob, az lesz a nyertes. Az Egyesült Államokban több államban is jogszabály tiltja a szórakozóhelyeken a törpedobálást. Washington állam 5486. számú törvényjavaslata 2019-ben a törpedobálás betiltásáról rendelkezik. Franciaországban a törpedobálás ügye kétszer is megjárta a Conseil d'Etat-t. Mindkét esetben az Államtanács véleménye az volt, hogy egy közigazgatási szerv jogosan tagadhatja meg a törpedobálást a szórakozóhelyeken azon az alapon, hogy az sérti az emberi méltóságot és így ellentétes a közrenddel.⁷⁰⁹

⁷⁰⁷ 234/K/1998.

⁷⁰⁸ Lásd: FORGÁCS Nóra: Szabad-e törpét dobálni? *HVG*, 2006. június 7.

⁷⁰⁹ Conseil d'Etat, Assemblée, du 27 octobre 1995, 136727, publié au recueil Lebon, retrieved 5 July 2019. Conseil d'Etat, Assemblée, du 27 octobre 1995, 143578, inédit au recueil Lebon, retrieved 5 July 2019. A törpedobálásról részletesebben szól: FORGÁCS: Szabad-e törpét dobálni?

Vajon alkotmányosan korlátok nélkül mondhatunk-e le a magánszféránk védelméről? Ez a kérdés az adatvédelmi biztos valóságshow-kkal kapcsolatos vizsgálatainak is megkerülhetetlen kérdése. A korai valóságshow-k ugyanis a szereplők intim szférájának a bemutatása árán hatalmas nézettségre tettek szert. Ha feltételezzük is, hogy az Avtv. értelmében minden esetben az érintettek beleegyezése „tájékozott beleegyezésen”⁷¹⁰ alapult (tehát az érintett tisztában volt a filmforgatás összes részletével és körülményeivel), akkor is kérdéses, hogy hol vannak az egyén saját privát szférájának a határai, ábrázolható-e bárki, akár beleegyezésével is olyan helyzetben, ahol például a teste tárgyiasul, vagy ahol a nemi identitását kell feltárnia. Ebben a morális kérdésben a 234/K/1998 ügy érvelésével szemben álláspontom az, hogy az emberi méltóság oszthatatlansági doktrínájából az is következik, hogy az emberi jogainkról nem lehet lemondani érvényesen, például nem „szerződhetjük felül” a rabszolgaság tilalmát semmilyen szerződéssel. A dolgozat szerzőjének álláspontja Immanuel Kant filozófiájához áll a legközelebb: személyünk fölötti rendelkezés joga az autonómiánkat védi, és önellentmondás volna megengedni, hogy valaki az autonómiáját annak feladására használhassa.⁷¹¹ Immanuel Kant szerint minden ember autonóm személyiség, aki képes megválasztani a cselekedeteit és erkölcsi döntéseket hozni.⁷¹² Az autonóm személyiség nem pusztán eszköze rajta túlmutató folyamatoknak, hanem öncél. Ezért a személyiség iránti tisztelet megköveteli, hogy ne kezeljük saját céljaink pusztá eszközeként, hanem egyszersmind úgy bánjunk vele, mint öncéllal. Az embernek önmagával is úgy kell bánnia, mint autonóm személlyel. Tehát valamennyiünk önmaga iránti kötelessége, hogy a saját személyét ne degradálja pusztá eszközzé. Összefoglalva, a 234/K/1998 ügyben a MIEP parlamenti képviselőjelöltjének a nyilatkozata arról, hogy homoszexuális-e, rámutat az alkotmányos döntés mögött meghúzódó értékválasztásra és morális kérdésekre.

Országgyűlési képviselők kettős állampolgársága. A következő példa az ombudsman állásfoglalásának morális értéktartalmára a 975/K/2008 számú ügy, amelyben szintén egy jobboldali párt 2008-ban azt kezdeményezte, hogy a magyar Országgyűlésben a kettős állampolgárságú képviselők vallják meg többes kötődésüket. Ennek indítéka, hogy ne alakuljon ki többes lojalitás a népképviselői szervek tagjaiban (a magyar Országgyűlésben). Az indítványozó véleménye szerint fontos, hogy a legfőbb népképviselői szervek tagjainak valódi lojalitása legyen az általuk képviselt nemzethez. Az indítvány szerint „fontos annak ismerete, hogy a népszuverenitás legfőbb letéteményeseként eljáró országgyűlési képviselőt az állampolgári hűség kizárólag a Magyar Köztársaság, vagy egyidejűleg más szuverén állam felé is köti.”⁷¹³ Az indítványozó azt is kérdezte az adatvédelmi biztostól, hogy egy képviselő állampolgársága személyes adat-e? Álláspontom, hogy ebben az ügyben is jól látszik, hogy a

⁷¹⁰ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 6. pontja szerint: E törvény alkalmazása során hozzájárulás: az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.

⁷¹¹ Lásd: FORGÁCS: Szabad-e törpét dobálni?

⁷¹² Kant több művében foglalkozik az emberi méltóság kérdésével, de a legjelentősebb kifejtését álláspontjának az 1785-ben megjelent *Grundlegung der Metaphysik der Sitten* művében, *Az erkölcsök metafizikájának alapvetésében* találjuk. (Fordította Berényi Gábor. In KANT, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája*. Gondolat, 1991. 42–60.) „Kant a morális autonómiára alapozta az emberi méltóságot, és az erkölcsi kiválóságként értett méltóságot a minden ember méltóságára tekintettel megvalósuló, tehát a kategorikus imperatívuszhoz megfelelő cselekvéshez kapcsolta. Az ember saját maga adja az erkölcsi törvényt magának, viszont kötve is van ehhez a törvényhez.” Lásd: Barcsi Tamás, *Az emberi méltóság filozófiája*, PhD-értekezés. 8.

<https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/7961/Barcsi%20T.%20doktori%20dolgozat.pdf?sequence=1>

⁷¹³ 975/K/2008-3

kérdés nem eldönthető a mögöttes világnézeti kérdés vizsgálata nélkül.⁷¹⁴ Az indítvány feltételezi, hogy a többes állampolgárság világnézetileg elfogulttá teszi a képviselőt, és megkérdőjelezi, hogy a képviselő egyformán lojális egyszerre több nemzethez is. Az érdekesség, hogy az indítványban felvetett kérdésre és az ügy jogszerű elbírálására két, egymásnak homlokegyenest ellentmondó, de egyformán jogszerű legitim értelmezés is lehetséges az adatvédelmi törvény értelmezése során (ez a formalizmus tagadására is jó példa) és előzetes értékválasztás kérdése, hogy melyik érvelést teszi magáévá az adatvédelmi ombudsman.⁷¹⁵ Az első érvelés szerint az Avtv. 2. § (1) pontja meghatározza a személyes adat fogalmát. Eszerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.⁷¹⁶ Eszerint az országgyűlési képviselő állampolgárságára vonatkozó adata kizárólag az ő személyes adata, amelyet nem lehet (egyéb, előre meg nem határozott célra) felhasználni. Eszerint az érvelés szerint az adatkezelésnek jogszerű célja is kell, hogy legyen. Az Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdései szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. Az első érvelésből az is következik, hogy a kettős állampolgárság különleges adat. Ez az adatvédelem nyelvén így hangzik: az állampolgárság kérdése sokszor összefügg, vagy összefügghet a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozással és egyéb világnézeti kérdésekkel. Az Avtv. 2. § 2. pontja különös védelemben részesíti az ún. különleges személyes adatokat. Eszerint „a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviselési szervezeti tagságra”⁷¹⁷ vonatkozó adatok különleges adatok. Az Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pontja szerint különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárult.⁷¹⁸ Az állampolgárság kérdése tehát még különleges adatnak is tekinthető, amely olyan alkotmányos védelem alatt áll, amelynek a megsértése komoly büntetőjogi következményekkel is járhat! A fent kifejtett érvelés szerint az indítványt el kell utasítani, mert a képviselő állampolgársága személyes adat.

Amennyiben világnézeti álláspontunk szerint a többes állampolgárság az országgyűlési képviselő magyar nemzethez kötődő lojalitását veszélyezteti, akkor a másik, az adatvédelmi törvény alapján egyformán megindokolható érvelés szerint (egyébként ezt választotta a hivatalban lévő adatvédelmi biztos saját hivatalos álláspontjának), az országgyűlési képviselők a választópolgárok felhatalmazása alapján közfeladatot ellátó személyek, akiknek a feladatkörével összefüggő adatai – néhány, törvényben szabályozott

⁷¹⁴ Tudniillik, hogy a többes állampolgárság világnézetileg elfogulttá tesz-e egy képviselőt, vagy ellenkezőleg, egyformán lehet lojális a képviselő több nemzethez is.

⁷¹⁵ Az ügy dokumentumainak (dossziéjának) tanúsága szerint a két érvelés meg is jelent az ombudsman előkészítő iratai között, majd az adatvédelmi biztos az egyik álláspont mellett döntött a másik rovására.

⁷¹⁶ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény ekkor hatályos 2. § (1) bekezdése szerint a személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

⁷¹⁷ Az Avtv. 2. § 2. pont.

⁷¹⁸ Az Avtv. 3. § (2) bekezdésének b) pontja szerint akkor is kezelhető különleges adat, ha az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.

esetet kivéve – nyilvánosak. Eszerint az érvelés szerint a közfeladatot ellátó személyek közül az országgyűlési képviselők munkáját övezi a legnagyobb nyilvánosság. Az Avtv. idézett rendelkezésén túl ezt garantálják az Országgyűlés működését és a képviselők tevékenységét szabályozó egyéb normák (mindenekelőtt a Magyar Köztársaság Alkotmánya, a Hárszabály, a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény). Az ombudsman álláspontja szerint a képviselők esetében a kettős állampolgárságra vonatkozó adat nyilvánossága nem sérti az érintett magánszféráját, ezért nem indokolt a személyes adatok védelmére vonatkozó, az Alkotmányban és az Avtv.-ben lefektetett adatvédelmi szabályok alkalmazása. Ezért, az állásfoglalás szerint országgyűlési képviselők kettős állampolgárságára vonatkozó adat az Avtv. 19. § (4) bekezdése körébe tartozó, közérdekből nyilvános személyes adat. Ez azt jelenti, hogy a képviselők állampolgárságára vonatkozó tájékoztatást az ilyen adatot kezelő szervek (jelen esetben az Országgyűlés) és maguk a képviselők mint közfeladatot ellátó személyek is kötelesek bárki számára megadni. Az ombudsman álláspontja szerint „a képviselők esetében a kettős állampolgárságra vonatkozó adat nem tekinthető kizárólag a magánélet részének, az ilyen adat nyilvánossága nem sérti az érintett magánszféráját, személyes integritását, ezért nem indokolt a személyes adatok védelmére vonatkozó, az Alkotmányban és az Avtv.-ben lefektetett szabályok alkalmazása”.⁷¹⁹ Az adatvédelmi ombudsman szerint a kettős állampolgárság az adott személy számára nemcsak több jogosultságot, de esetleg több kötelezettséget is jelent, mely utóbbiak teljesítése befolyással lehet képviselői feladatai ellátására is. Ennyiben olyan személyes adatról van szó, amely a köztevékenységgel összefügg.⁷²⁰ Összefoglalva, az adatvédelmi ombudsman a 975/K/2008 ügyben az indítványban megfogalmazott kettős állampolgárság nyilvánossága mellett foglalt állást. Érdemes kiemelni, hogy az ügy elbírálásában szintén szerephez jut az alkotmányos tesztek használata, mert az ügy nem eldönthető a személyes adatok és a nyilvánosság közötti mérlegelés nélkül.

Éhségstrájkoló HIV-prevenációs aktivista. Az adatvédelmi ombudsman morális jogértelmezésében figyelemre méltó az ombudsman állásfoglalása és levélváltása egy éhségstrájkoló HIV-prevenációs aktivistával (855/A/1997). Itt az ombudsman nem is titkolja morális elkötelezettségét: az ombudsman állásfoglalásában „kéri”, az indítványozót, hogy „ne tegye kockára egészségét a HIV-fertőzöttek iránt érzett felelősségétől indítva”. Helyette az ombudsman azt javasolja, hogy az éhségstrájkoló „és aktivista társai az új helyzetben összpontosítsák erőfeszítéseiket arra, hogy a HIV-fertőzöttek és az AIDS-betegek adatait az egészségügyi ellátóhálózatban a legszigorúbb orvosi titokként kezeljék (...)”. A tényállás háttérében az az eldöntendő kérdés állt, hogy „a szűrésen pozitív HIV-teszt eredményt kapó személyek kilétének kötelező felfedését az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 15. § (6) bekezdése” előírja-e? Az ombudsman hangsúlyozza, hogy „e törvény kormányzati előkészítése és parlamenti vitája során mindvégig az anonim HIV-szűrés fenntartása mellett érvelt”. Az adatvédelmi ombudsman maga is elismeri, hogy a kérdés eldöntése előzetes értékválasztástól függ: „elismerem, hogy mindkét megoldás mellett súlyos érvek szólnak, mégis a szűrésre jelentkezők anonimitásának fenntartása mellett foglaltam és foglalom ma is állást (...)”⁷²¹ Az

⁷¹⁹ 975/K/2008-3.

⁷²⁰ 975/K/2008-3.

⁷²¹ 855/A/1997 állásfoglalás. Az ügy utóéletéhez tartozik, hogy az egészségügyet és a társadalombiztosítást érintő törvények módosításáról szóló, T/1107. számú törvényjavaslat véleményezésekor 2002-ben az adatvédelmi biztos az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága előtt szóban és írásban fejtette ki a fertőző betegségek, ezen belül a HIV szűrővizsgálatához kapcsolódó személyes adatkezelés szabályozására vonatkozó észrevételeit, melyek megegyeznek a 855/A/1997 ügy megállapításaival.

ügyhöz tartozóan hangsúlyozni kell, hogy a valóságban vitatható, hogy a fertőző betegségek, különösen az AIDS és HIV visszaszorítása akkor hatékony, ha a HIV fertőzöttek beazonosíthatóak, vagy akkor, ha anonimak maradnak a fertőzöttek. A mai SARS-CoV-2 (Covid-19) koronavírus elleni küzdelemben hatékony módszernek az érintettek beazonosítása és a kontaktutak kutatásának bizonyulnak, amelyek szükségszerűen személyes adatok kezelésével járnak.

Jó dolgozó és rossz dolgozó megítélése. Szintén morális jogértelmezésen alapul az az ügy, amelyben az adatvédelmi biztos kifejti, hogy a „jó dolgozó és a rossz dolgozó jogai azonosak”. Az ombudsman szerint „(...) nincs olyan törvény vagy más jogszabály, amely a „rossz dolgozó” fogalmát meghatározná, vagy ezt a kifejezést használná (Ahogyan a „rossz főnök,” vagy „rossz munkáltató” sem jogi kategória).”⁷²² Ezért az ombudsman érvelésében jogszerűen járt el az a közalkalmazott, aki nem adott arról tájékoztatást, hogy a beosztott dolgozót miért bocsátotta el. Az adatvédelmi biztos morális álláspontja összefoglalva az, hogy „a rossz dolgozó és a jó dolgozó jogai azonosak”.⁷²³ Ugyanis „amennyiben az elbocsátás a dolgozó hibájából történt, ez nem lehet akadály annak, hogy később egy másik munkahelyen „jó dolgozó” váljon belőle. Az ombudsman – helyesen – hangsúlyozza, hogy a „törvény” (illetve a törvények: különösen a Munka Törvénykönyvéről szóló ekkor hatályos 1992. évi XXI. törvény, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény) nem a „rossz dolgozó” jogait védi, hanem minden dolgozót!

Inkubátorba helyezett csecsemő. Álláspontom szerint úgyszintén az alkotmányos döntés morális tartalmát bizonyítja a 255/K/2000 állásfoglalás, amelyben az ombudsman védte az inkubátorba helyezett csecsemők anyjának anonimitását. Az állásfoglalás céljának morális tartalma igazolható. Az állásfoglalás szerint az „újszülöttjükről lemondó anyák névtelenségét, büntetlenségét biztosítani kellene”.⁷²⁴ Ugyanakkor az állásfoglalás aktivizmusát jól jelzi, hogy nem is próbálja tisztázni, hogy az inkubátorba helyezett csecsemők kérdése mennyiben adatvédelmi kérdés, mennyiben tartozik az Avtv. hatálya alá. Az állásfoglalás szerint „a kórházak közvélemény számára is ismert, kétségtől humánus indíttatású gyakorlatának – amely során a kórházak bejáratánál elhelyezett inkubátorral kívánnak segíteni azokon az anyákon, akik a nem kívánt gyermekükről így mintegy lemondhatnak, anélkül, hogy a gyermek testi épsége veszélybe kerülne – a célja a csecsemőgyilkosságok megelőzése. A büntetőjog azonban mind az anya, mind a kórház felelősségre vonását kilátásba helyezi,⁷²⁵ emiatt előfordulhat, hogy az inkubátorokat nem veszik igénybe, ami ellentétben állna a gyermek élethez való jogával. Az állásfoglalás morális helytállása mellett azonban annak jogi érvelése gyenge lábakon áll. Ugyanis, ha analitikusan végigvezetjük az érvelést, akkor sem a gyermek élethez való joga, sem az anya névtelenséghez való joga nem érinti a személyes adatok védelmét, sem a közérdekű adatok nyilvánosságát. Másként, álláspontom szerint a csecsemő inkubátorba helyezése nem adatvédelmi kérdés. Az ombudsman így rendelkezik: „mindezekre tekintettel az újszülöttek életének védelme érdekében kezdeményezzük (...) olyan jogszabály alkotását, amely a családjogi szabályoknak megfelelően (például örökbefogadással) történő családi állás

⁷²² 578/A/1999.

⁷²³ 578/A/1999.

⁷²⁴ Érveit megismétli az adatvédelmi ombudsman az OBH 6580/2001 sz. ügyben kiadott általános ombudsmani és adatvédelmi biztosi közös jelentésben.

⁷²⁵ Az ekkor hatályos Btk. 193. § (1) bekezdése szerinti családi állás megváltoztatásának büntetettét az anya megvalósítja, a kórház pedig, amely az inkubátort az épület bejáratánál elhelyezi, e bűncselekmény bűnségei alakzatát valósítja meg.

megváltoztatásához hasonlóan a csecsemőnek a kórházak bejáratánál való elhelyezését nem rendeli büntetni”.⁷²⁶ Az adatvédelmi érvelését így fejezi be a biztos: „összefoglalóan álláspontom az, hogy a beadványában jelzett kérdések jogszabályi rendezést igényelnek, ezt a közeljövőben kezdeményezni fogom a jogalkotónál. (...) aggályaival egyetértek: azokon a településeken is ugyanolyan fontosnak tartom a gyermekéről lemondani kényszerülő anya bizalmának megtartását, jogai védelmét (elsősorban a gyermek életben maradása miatt), ahol a kórház elé nincs kitéve inkubátor.”⁷²⁷ Fontos megjegyezni még egyszer, hogy az anya bizalmának a megtartása és a gyermek életének a védelme semmi esetre sem az adatvédelem és az információszabadság alapjogából levezethető követelmény. Ugyanakkor az állásfoglalás valóban alkalmas arra, hogy az adatvédelem nyelvére lefordítson, „dekódoljon” egy lényegében nem adatvédelmi kérdést. Az adatvédelmi ombudsman érvelése ugyanis alapulhat arra, hogy az ekkor hatályos szabályok szerint azok az anyák, akik újszülöttüket a kórházban hagyják, vagy a kórház bejáratánál elhelyezett inkubátorba helyezik, nem maradhatnak névtelenek, mert az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló ekkor hatályos 2/1982. (VIII. 14.) MTTH rendelkezés (a továbbiakban: Ar.) 55. § (2) bekezdésének megfelelően az anyakönyvvezető a gyermek adatainak megállapítására a rendőrség bevonásával vizsgálatot kezdeményezhet. Ezzel szemben – a jogforrási hierarchiában kétségkívül magasabb helyet elfoglaló – ekkor hatályos Anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: At.) nem tesz említést a rendőrség bevonásáról, a 12. § (1) bekezdés szerint az anyakönyvvezető a hiányzó adatok pótlásáról hivatalból intézkedik. Az ekkor hatályos rendőrségi törvény 90. § (1) bekezdés a)–j) pontjaiban (a rendőrség államigazgatási adatkezelése körének felsorolásában) sem szerepel az ismeretlen újszülött és szülei személyes adatainak megállapítása céljából történő adatkezelés. Összességében, álláspontom, hogy az adatvédelmi ombudsman azért próbálja kiterjeszteni érvelésében mandátumát az adott ügyre, mert morális álláspontja szerint – amit egyébként kifejt és vállal az ombudsman az ügghöz tartozó érvelésében – az újszülöttek életének a védelme ezt megköveteli, az anyákkal szemben pedig az inkubátor humanus megoldás.

Diákok drogtesztre való kötelezése. Szintén jól példázza a döntés értéktartalmát a 49/K/2002 állásfoglalás, amelyben az adatvédelmi ombudsman megtiltotta(!), hogy egy budapesti középiskolában a diákokat az osztályfőnökük kábítószer-fogyasztásukról kikérdezze. Az osztályfőnök a diákoknak azt mondta, hogy az iskolaorvosnak továbbítja a nyilatkozatokat, aki segítséget nyújt a kábítószer-problémák leküzdésében. Négy diák bevallotta, hogy fogyasztottak korábban kábítószernek minősülő cigarettát. Az osztályfőnök az információt, ígéretével ellentétesen, az igazgatónak továbbította, aki kötelezte az érintett diákokat, hogy hozzanak igazolást egy drogambulanciáról, hogy nincs kóros szenvedélybetegségük.⁷²⁸ Az adatvédelmi ombudsman az ügybe beavatkozott, munkatársai jelenlétében az osztályfőnököt kötelezte, hogy semmisítse meg a drogfogyasztást elismerő diákok nyilatkozatait, és megígértette, hogy ezeket a diákokat semmiféle hátrány sem érheti nyilatkozatuk miatt. Sőt, az ombudsman azt is megállapította állásfoglalásában, hogy az iskola drogtesztet nem végezhet a diákokon. „Az iskola nem kötelezheti tanulóit arra, hogy alávéssék magukat a kábítószer-fogyasztás ellenőrzésének, mert ilyen vizsgálat végzésére sem

⁷²⁶ 255/K/2000 állásfoglalás.

⁷²⁷ 255/K/2000 állásfoglalás.

⁷²⁸ Lásd: *ABI 2002-es Beszámoló*. Elektronikus formátum, 159–160. <https://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamolaja-2002.PDF>.

az iskolának, sem az iskola dolgozóinak nincs törvényi felhatalmazása.”⁷²⁹ Természetesen minden ilyen ügynek van vagy lehet adatvédelmi dimenziója, azonban a kábítószer-fogyasztás és az iskola kapcsolata számos más alapjogot jobban érint, a diákok egyes egészségügyi önrendelkezési jogától kezdve az iskolában kötelezően elrendelhető vizsgálatok és a diákjogok kapcsolatáig. Illetve a nyomozati szervek vizsgálati jogosultságát is érinti az ügy, amennyiben az iskola nem bűnüldöző szerv, az ügyben eljárni a rendőrség jogosult. Az adatvédelmi ombudsman azonban fontosnak tartotta a kérdést “eladatvédelmesíteni” annak érdekében, hogy a diákok jogvédelmét biztosíthassa, sőt az ombudsman munkatársai proaktív módon hozzájárultak a bizonyítékok megsemmisítéséhez (ez az adatvédelmi törvényből nem következik). Illetve az ombudsman munkatársai megígértették az iskolával, hogy nem szankcionálja az érintett diákokat. Egy ilyen ígéret értelemszerűen nem következik az adatvédelmi törvényből, de következhet az ombudsman morális jogértelmezéséből.

Álláspontom az, hogy az eddig felsorolt ügyek az adatvédelmi ombudsman morális jogértelmezésére rámutatnak. Fontos kiemelni, hogy az ismertetett ügyek jellegadóak, a felsorolás folytatható lenne további ügyekkel, ennek azonban terjedelmi korlátai vannak. A közös jellemzőjük ezeknek az ügyeknek, hogy „magukban” jogilag értelmezhetetlenek az esetek, ha megfosztjuk őket morális többlet-tartalmuktól.

PÉLDÁK AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGÉRTELMEZÉSI SZABADSÁGÁRA ÉS A NYÍLT VÉGŰ ÉRVELESRE

Álláspontom ebben a fejezetben, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjoga csak akkor érthető meg, ha megértjük alkotmány és jogértelmezésének természetét, karakterét. Továbbá, álláspontom az előző pontokban az volt, hogy az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata nemcsak morális gyakorlat, de az értelmezés alapjául szolgáló norma absztrakciója, fogalmi többértelműsége miatt a jogértelmezési tartománya az ombudsmannak rendkívül széles. Az adatvédelmi biztos esetjogában a hipotézisem, hogy a szabályalapú pozitívizmus nem alkalmas a jog valódi természetének a feltárására. Az adatvédelmi ombudsman gyakorlata az informalizmus fogalomtárával írható le. Az informalizmus álláspontja, hogy a jog logikai zártága lehetetlen, mert mindig is lesznek benne logikai hézagok.

A következőkben ezen hipotézisemet gyakorlati példákkal szeretném bizonyítani. Korábban idéztem Sólyom László ombudsmanról szóló tanulmányát, amely szerint az ombudsman jogértelmezése az Alkotmánybíróság jogértelmezési szabadságához mérhető csak. Sólyom szerint „szem előtt tartva azt az alapvető különbséget, ami a kötelező bírói határozat és az ombudsman ajánlása között van, mégis azt állítjuk, hogy egyes alapjogok tekintetében – s különösen, ha az illető alapjognak külön biztosa van – az ombudsman jogértelmezése a hiányzó alapjogi bíraskodás jogértelmező funkcióját látja el.”⁷³⁰

Álláspontom tehát az, hogy az ombudsmannak az alkotmányos döntésnél a szabad mérlegelése rendkívül széles, szinte korlátlan és ez *joggyakorlatát informálissá* teszi. Ezt jól illusztrálja a 1437/K/2006 ügy.

Adatvédelmi törvény hatálya. A 1437/K/2006 ügyben a Fővárosi Ítéltábla elleni felülvizsgálati eljárásban az adatvédelmi törvény rendelkezéseit értelmezte a Legfelsőbb Bíróság. Ezzel párhuzamosan – az ekkor hatályos törvények értelmében – az Alkotmánybíróság is állást foglalt, határozatában az AB. a Legfelsőbb Bíróság döntését több

⁷²⁹ Lásd: *ABI 2002-es Beszámoló*. Elektronikus formátum, 160. <https://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamoloja-2002.PDF>.

⁷³⁰ SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, (2001) 2.

ponton osztotta. Azonban az Alkotmánybíróság döntését az adatvédelmi ombudsman szakvéleményének a kikérése után hozta meg, az ombudsman pedig – ugyanebben az ügyben, azonos jogszabályok mellett és azonos ténybeli alapokkal – a másodfokú Fővárosi Ítéltábla érveit osztotta, és az Alkotmánybíróság érvelésével ellentétesen ítélte meg a felmerülő adatvédelmi dilemmát. Amit ki kell emelni, hogy ugyanazon ténybeli alaphoz, azonos jogszabályok mellett az adatvédelmi ombudsman más következtetésre jut ugyanabban az ügyben, mint a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság. (Nincs jelentősége az ombudsman jogértelmezési szabadsága szempontjából, de az ügy érdemében, álláspontom szerint, az adatvédelmi ombudsman és az Ítéltábla érvelése *eredményét tekintve* semmi esetre sem élvez elsőbbséget a Legfelsőbb Bíróság és Alkotmánybíróság érvelésével szemben).

A 1437/K/2006 ügy röviden az Avtv. 19. § (4) bekezdésének a hatályáról szól: eszerint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2005. június 1-től hatályos új 19. § (4) bekezdése szerint ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat „az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.” A 1437/K/2006 ügy az Alkotmánybíróság előadó bírájának⁷³¹ megkeresésére indult. Az előadó bíró egy alkotmányjogi panasz kapcsán kérte az adatvédelmi biztos szakmai állásfoglalását. Az AB által vizsgált ügyben a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Kft. fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint az Avtv. 19. § (4) bekezdése – alkotmányellenesen – ugyanis nem zárja ki a visszamenőleges jogalkalmazás lehetőségét. Emiatt pedig a Fővárosi Ítéltábla jogerősen arra kötelezte a Közlönykiadót,⁷³² hogy a szerkesztőbizottság tagjainak juttatásaival kapcsolatos adatokat a törvényhely hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan is adja ki egy adatokat igénylő civil szervezet számára (amely szervezet adatigénylését az Avtv. 19. § (4) bekezdésére alapozta).⁷³³ Még nem zárult le az ügy az Alkotmánybíróság előtt, amikor a Közlönykiadó által a (Fővárosi Ítéltábla) jogerős ítélete ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem nyomán a Legfelsőbb Bíróság ítéletet hozott, az akkori eljárásjogi szabályoknak megfelelően.⁷³⁴ Ebben a Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy „a jogbiztonság elvébe ütközne az Avtv. módosított 19. § (4) bekezdésének az az értelmezése, amely szerint a jogszabály hatálybalépését követően előterjesztett megismerési kérelem időpontjában hatályos rendelkezések szerint kell megítélni a korábban keletkezett nem nyilvános személyes adatok körét”.⁷³⁵ Az LB szerint a korábban keletkezett „jogviszonyok során keletkezett személyes adatok utóbb nem tehetők nyilvánossá azon az alapon, hogy a későbbi jogszabálymódosítás ezeket a személyes adatokat (a jövőre nézve) közérdekből nyilvánossá minősíti és megismerésüket bárki számára lehetővé teszi”.⁷³⁶ Ezzel párhuzamosan az adatvédelmi ombudsman – egyébként a Legfelsőbb Bíróság határozatának tartalmát ekkor még nem ismerve – homlokegyenest ellentétes álláspontra helyezkedett.⁷³⁷ Az ombudsman szerint: „Lényegében egyetértve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.224/2006/4. számú ítéletében foglaltakkal álláspontom az, hogy az Avtv. 19. § (4)

⁷³¹ Bihari Mihály előadó alkotmánybíró.

⁷³² 2.Pf.20.224/2006/4.

⁷³³ Lásd: *ABI Beszámoló 2005.* 144–146.

⁷³⁴ Pfv.IV.21.154/2006/5.

⁷³⁵ Pfv.IV.21.154/2006/5.

⁷³⁶ *ABI Beszámoló 2005.* 144–145.

⁷³⁷ Az állásfoglalást Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos jegyzi.

bekezdése nem tekinthető már lezárt jogviszonyokat utóbb módosító rendelkezésnek.”⁷³⁸
Ugyanis, folytatja az ombudsman

1992-ben az Avtv. elfogadásakor nem merült fel olyan javaslat, amely a törvény tárgyi hatályát csak a hatálybalépését követően született dokumentumokra kívánta volna kiterjeszteni. Az új 19. § (4) bekezdés szerint nyilvánossá tett adatkör esetében – az előbbiek alapján – tehát alappal vélelmezhető a jogalkotó hasonló szándéka. Ez pedig azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatok nyilvánosságát – miként a közérdekű adatok esetében – ezen adatok keletkezésének időpontjától függetlenül biztosítani kell – érvel az adatvédelmi biztos állásfoglalásában.⁷³⁹

Végül az Alkotmánybíróság 2007 májusában „alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában” meghozta a 443/D/2006. AB határozatát. Az Alkotmánybíróság az ún. „élő jogra” hivatkozva elutasította az indítványt. (Ezzel nagyrészt osztotta az LB. álláspontját). Az AB. szerint a 19. § (4) valóban magában rejt olyan értelmezést, hogy ezt visszamenőlegesen is alkalmazni lehet, ami alkotmányellenes lenne, de mivel a Legfelsőbb Bíróság úgy értelmezte az Avtv 19. § (4) bekezdését, hogy „a jogbiztonság elvébe ütközne az Avtv. módosított 19. § (4) bekezdésének” a jogszabály hatálybalépését megelőzően az alkalmazása, ezért az élő jog szerint az indítvány megalapozatlan. „Az Alkotmánybíróság annak vizsgálatánál, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése kizárja-e az e törvényhely hatálybalépését megelőzően keletkezett személyes adatok közérdekből nyilvános adatként történő kezelését, illetve ez sérti-e a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, figyelemmel volt a rendelkezésnek az ‘élő jogban’ megnyilvánuló normatartalmára is.”⁷⁴⁰ Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában ugyanis rámutatott arra: „Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. (...) Ha a jogszabály ekként alkotmánysértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges.”⁷⁴¹

Az Alkotmánybíróság szerint „a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárás során hozott ítéletében az Avtv. 19. § (4) bekezdésének olyan értelmezést tulajdonított, mellyel kizárta annak alkalmazását a hatálybalépését megelőzően keletkezett személyes adatokra.” Az AB hangsúlyozta, hogy „Az indítványozó ügye kapcsán a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.21.154/2006/5. számú ítéletében megállapította, hogy a Mód.tv. hatálybalépése előtt keletkezett, (...) megismerni kért személyes adatok (...) e minőségüket az Avtv. 2005. június 1-jei módosítása után is megőrzik és megismerésükre az Avtv. módosított rendelkezései [az Avtv. 19. § (4) bekezdése] nem alkalmazhatók.”⁷⁴² Emlékeztetőül hangsúlyozzuk, mert jól jelzi az alkotmányos döntés nyílt végűségét, hogy az adatvédelmi ombudsman és a Fővárosi Ítéltábla álláspontja ugyanebben az ügyben az volt, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése „nem tekinthető már lezárt jogviszonyokat utóbb módosító rendelkezésnek”.⁷⁴³ Továbbá jól illusztrálja, hogy az alkotmányos döntés esetén több helyes megoldás is van, az ún. élő jog koncepciója a jelen ügyben (is). Az élő jog kapcsán szerintem

⁷³⁸ 1437/K/2006.

⁷³⁹ 1437/K/2006.

⁷⁴⁰ 443/D/2006. AB határozata.

⁷⁴¹ „A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az az értelmezése, amelyet a joggyakorlat egységesen követ, vagyis a jogszabálynak az »élő jogban« megnyilvánuló normatartalma.” 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

⁷⁴² 443/D/2006. AB. határozat.

⁷⁴³ 1437/K/2006.

több, egyformán elfogadható érvelés között választhatott ugyanis az Alkotmánybíróság mérlegelése szerint: az egyik arra helyezi a hangsúlyt, hogy nem megalapozott „élő jogra” hivatkozni egy olyan eljárásban, ahol 1. az adatvédelmi ombudsman és a Fővárosi Ítéltábla érvelésével szemben mindössze egy legfelsőbb bírósági ítélet helyezhető. 2. Az élő jog koncepciója eleve meglehetősen vitatható, azt egy sokat bírált 1991. évi AB. döntés alapozta meg [57/1991. (XI. 8) AB határozat], amely határozat a jogi szakirodalomban tulajdonképpen csak bírálatot kapott. 3. az élő jogban kialakult több évtized óta megszilárdult bírói gyakorlatra hivatkozott és nem egyetlen LB határozatot tekint élő joggyakorlatnak, és 4. az élő jogról szóló AB. határozat számos fogyatéka mellett, egy családjogi kérdésben született. 5. Még ha egyet is értünk a Legfelsőbb Bíróság álláspontjával az ombudsmannal szemben, akkor is alapíthatjuk érveinket az élő jog helyett az LB elvi megállapításaira, miszerint a jogbiztonság elvébe ütközik az Avtv. 19. § (4) bekezdésének visszamenőleges alkalmazása, az élő jog elméletétől teljesen függetlenül.

A másik oldalról érvelhetünk úgy is, és az Alkotmánybíróság ezt az utat választotta (álláspontom szerint egyformán védhető két, homlokegyenest ellentétes logikát követve), hogy „azonban a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell”.⁷⁴⁴ Ugyanis, ha létezik alkotmánykonform értelmezés, akkor ezt kell választania az Alkotmánybíróságnak. „Az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek körét határozza meg általában, az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.” Ami a Legfelsőbb Bíróság élő jogként való alkalmazását jelenti, itt pedig saját jogértelmezését a Legfelsőbb Bíróság elvi jelentőségűnek tartotta, s ezért elvi bírósági határozatban is közzétette (EBH 2006. 1417.), s megjelent a Bírósági Határozatokban is (BH 2007. 14.).] A Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint az Avtv. 19. § (4) bekezdése tehát visszamenőlegesen nem volt alkalmazható (...).

Összefoglalva, álláspontom az, hogy az ügy érdemét illetően megindokolható volt az adatvédelmi törvény közérdekű adatokra vonatkozó szabályainak kiterjesztése a törvény (módosítások) hatálybalépése előtti jogviszonyokra (ez volt tulajdonképpen az ombudsman és Ítéltábla érvelése), de ugyan ennyire alátámasztható dogmatikailag az Alkotmánybíróság érvelése, a visszamenőleges hatály tilalmáról. Ami az ügy érdemén felül az indokolást illeti, mint rámutattam, az Alkotmánybíróság érvelésében az egyik értelmezési megoldás volt csupán az élő jogra hivatkozás. (És koránt sem a legjobb értelmezést választott az AB).

Magyar Távirati Iroda ingyenes szolgáltatása. Azt, hogy az alkotmányos döntés nincs kellő keretek közé szorítva, bizonyítja az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából a 352/A/2004 számú ügy is a Magyar Távirati Irodáról. Ebben az ügyben az indítványozó azt kifogásolta, hogy az MTI a korábbi gyakorlatától eltérően csak a hírek töredékét teszi ingyenesen hozzáférhetővé, és ezzel nemcsak az újságírók, hanem az állampolgárok tájékozódáshoz való jogát is sérti. Az ügy elbírálásában – előzetes értékválasztástól függően – álláspontom szerint legalább háromféle érvelés is egyformán releváns. A disszertációhoz tartozó kutatómunka során szükséges hangsúlyozni, hogy nemcsak az állásfoglalásokat, de a hozzájuk tartozó ügy iratait is áttanulmányoztam, és a döntés-előkészítő szakban legtöbbször meg is jelennek a különböző egyformán védhető érvelések, melyek közül az ombudsman meggyőződése szerint választhatott. Röviden vázolom a 352/A/2004 ügghöz tartozó három érvelést és annak indokait. 1. érvelés: a hírügynökségi tevékenység része a közérdekű adatok

⁷⁴⁴ 443/D/2006. AB. határozat.

terjesztésének, tehát az MTI közérdekű adatokat terjeszt, ilyen értelemben az Avtv. hatálya alá tartozik. Az ügy elbírálásakor hatályos Alkotmány 61. § (1) bekezdése kimondja: *a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.* A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Nhtv.) 2. § -a felsorolja az MTI feladatait, például, hogy a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről híreket, tudósításokat közvetít és – ebben az érvelésben – ezen tevékenységek ebben a megközelítésben közfeladatnak minősülnek, hiszen az nemzeti hírügynökség, az MTI a „közt szolgálja”.⁷⁴⁵ Az Nhtv. idézett rendelkezéséből tehát következik, hogy az MTI közszolgálatot ellátó szerv, azaz közfeladatot lát el. Ebben a felfogásban a közszolgálatot ellátó szerv mindig közfeladatot lát el. Az Avtv. 19. § (3) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szervezeteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. A közérdekű adatok közlésért a közfeladatot ellátó szerv pénzt *nem* számolhat fel. Ez annyit jelent, hogy az információs szabadság mint alkotmányos jog gyakorlásáért díjazás nem számolható fel. Ezt az álláspontot korábban már a magáénak vallotta az ombudsman a 185/K/2002 állásfoglalásban, amely az adatvédelmi ombudsman jogkiterjesztő aktivista állásfoglalásai közé tartozik. A 185/K/2002 ügyben Péterfalvi Attila ombudsman szerint egy alkotmányos jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerülő költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná. A megfelelő megoldás az volna, ha – az információs szabadságot meghonosító más országok gyakorlatához hasonlóan – a közérdekű adatokat kezelő szervek e feladatuk teljesítéséhez a szükséges költségvetési forrásokat megkapnák.⁷⁴⁶ Az állásfoglalás hangsúlyozza, hogy annak ellenére, hogy az Avtv. nem ad választ arra a kérdésre, hogy mi a teendő, ha az adatkérés teljesítése dokumentumok, adatok nagyobb mennyiségének kiválogatását, osztályozását kívánja meg, a törvény szelleméből és az információs szabadság alapeszméjéből az következik, hogy az adatkérést teljesíteni kell.

A 352/A/2004 számú ügy második lehetséges érvelése szintén alapul veszi, hogy az MTI közfeladatot ellátó szerv, azonban nem ismeri el, hogy ez a tevékenység ingyenes, az

⁷⁴⁵ Nhtv. 2. § (1) bekezdése szerint a nemzeti hírügynökség közszolgálati feladatai a következők: *a)* a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről híreket, tudósításokat, fényképeket, adathordozókat, háttéranyagokat, grafikákat, dokumentációs adatokat szolgáltat, *b)* biztosítja a hozzáférhetőséget minden olyan hírhez és tudósításhoz, amelynek ismerete szükséges a nyilvánosság számára az egyéni és közösségi jogok és érdekek megfelelő érvényesítéséhez, *c)* közreműködik az állami szervek, más szervezetek és természetes személyek közérdekű közleményeinek a nyomtatott és az elektronikus sajtóhoz történő továbbításában, *d)* rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt a Parlamentben képviselttel rendelkező pártok Országgyűléssel összefüggő tevékenységéről, és a Kormány tevékenységéről, az ezzel összefüggő hivatalos közleményeket nyilvánosságra hozza. *e)* rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt külföldre a legfontosabb magyarországi eseményekről és az ország életének főbb folyamatairól, *f)* rendszeresen és tényszerűen tájékoztat a Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarság életéről, illetve számára hírszolgáltatást nyújt, *g)* rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek életéről, *h)* választási időszakban külön törvényben meghatározottak szerint gondoskodik a tájékoztatásról, *i)* rendkívüli állapot, illetve szükségállapot idején külön törvényben meghatározott feladatokat végez, *j)* a tevékenysége során birtokába került kulturális értékek és történelmi jelentőségű eredeti dokumentumok tartós megőrzéséről és védelméről archívumában gondoskodik, azokat szakszerűen összegyűjti, tárolja, gondozza, és az azokhoz való hozzáférhetőségét biztosítja, *k)* részt vesz a nemzetközi hírügynökségi szervezetek munkájában.

⁷⁴⁶ 185/K/2002. Péterfalvi rámutat, hogy az Avtv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a közérdekű adatokon belül különbséget tenne az úgynevezett saját, azaz magára az adatkezelőre vonatkozó, az adatkezelő alaptevékenységével összefüggő, illetőleg más szervre, szervezetre vonatkozó, tulajdonképpen csak kezelt, birtokolt adatok között. „Ha létezne ilyen szabály, az számos aggályt vetne fel, mert az adatkezelő szinte korlátlan mérlegelési lehetőséget kapna annak eldöntéséhez, hogy egyes adatok melyik körbe tartoznak, ez pedig elbizonytalanítaná a közérdekű adatok hozzáférésehez való jogot.”

MTI sajtósági jogi státusza és a hírek díjazása mellett érvel. Hangsúlyozni szeretném, hogy az ekkor hatályos törvények értelmében ez az érvelés is igazolható. Ennek a második érvelésnek a mögöttes koncepciója a következő: a hírügynökségek, tehát minden nemzeti hírügynökség, ingyenesen és ellenérték fejében is közölhet híreket. Költségvetési helyzetüktől függően alakul a nemzeti hírügynökségekben az ingyenes és a fizetős hírek aránya. Illúzió lenne abban bízni – eszerint az érvelés szerint –, hogy az adatvédelmi törvény értelmében minden hír minden körülmények között ingyenes. Ez több faktor egyezésétől is függhet, ilyen faktor a nemzeti költségvetésben allokálható pénzügyi forrás aránya a hírügynökség éves költségvetéséhez. Egész más a helyzet, ha a hírügynökség éves költségvetése a nemzeti költségvetésben allokálható összeggel egyezik, mintha a rendelkezésre álló forrás és a hírügynökség tevékenységének költségei nem állnak arányban. A hírügynökségek a hírek terjesztésének nem kizárólagos forrásai, hangoztatja a második érvelés. A második érvelés az Mhtv. 2. § (3) bekezdéséből indul ki, amely kimondja, hogy a választási időszakban, illetőleg a rendkívüli állapot, valamint szükségállapot idején előírt tájékoztatási kötelezettséget leszámítva, közszolgálati tevékenysége keretében az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető, és a szolgáltatásért járó díjazást vagy költségtérítést az MTI Rt. (...) állapítja meg.⁷⁴⁷ A második érvelés azért nem foglalkozik az Mhtv. idézett paragrafusán túl az ingyenesség jogosságával, mert pozitív jogi érvelésre támaszkodik, nevezetesen arra, hogy az Mhtv. idézett 2. §-a szerint „az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető” szemben az első érvelésben ismertetett ombudsmani esetjoggal. Ha alaposan szemügyre vesszük, akkor látjuk, hogy tulajdonképpen az első érvelés az adatvédelmi törvény primátusára épít, a második érvelés pedig az Mhtv.-t *lex specialis*nak tekinti.

A 352/A/2004 számú ügy harmadik érvelése az információs szabadság és a sajtószabadság konfliktusára helyezi a hangsúlyt. Azt bizonyítja, hogy az MTI kívül esik az Avtv. hatályán, és a hírek ingyenessége csak a sajtószabadság körében értelmezhető. Tehát az MTI a sajtószabadság körében vizsgálható csak. Eszerint a hírek terjesztése hírügynökségek által – értelemszerűen – mindig a hírek közlése, tehát a sajtószabadság része. De ha az ügy a sajtószabadság körébe tartozik, akkor is felmerül a hírek díjazása vagy ingyenessége, itt a kérdés az, hogy sérti-e a sajtószabadság Alkotmányban biztosított jogát az MTI gyakorlata, hogy csak díjazás fejében szolgáltatnak híreket. A harmadik érvelés szerint az Avtv. 1993. évi hatálybalépését megelőzően is létezett sajtószabadság, sőt az Avtv. elfogadását megelőzően a közügyekben való tájékozódás úgyszólván egyetlen eszköze a sajtó volt. A sajtóról szóló – az ügy elbírálásakor hatályos – 1986. évi II. törvény így fogalmaz:⁷⁴⁸

2. § (1) a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata a hírközlés más eszközeivel összhangban a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás. (2) A sajtó nyújtson hiteles képet a Magyar Köztársaság politikai, gazdasági, tudományos és kulturális életéről, a nemzetközi élet eseményeiről, más országok és népek életéről, így különösen a béke és a biztonság megóvása, valamint a társadalmi haladás érdekében kifejtett erőfeszítésekről. (3) A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését, és mozgósítson a társadalmi cselekvésre.

Abból is látszik, hogy a sajtószabadság határait kell vizsgálni a jelen ügyben, és nem az információs szabadság mindenkit megillető jogát, hangoztatja a harmadik érvelés, mert az

⁷⁴⁷ A szöveget hatályon kívül helyezte a 2010. évi LXXXII. törvény 41. § (9) bekezdése. Hatálytalan 2010.08.11-től. Ennél az érvelésnél felmerül, hogy az Mhtv. – az MTI sajtósági státuszára tekintettel – *lex specialis*.

⁷⁴⁸ A sajtóról szóló törvényt hatályon kívül helyezte a 2010. évi CLXXXV. törvény 219. § (1) bekezdés b) pontja. Hatálytalan 2011.01.01.

Avtv. szabályaiból nem levezethető az Nhtv. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy „közszolgálati tevékenysége keretében az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető”.⁷⁴⁹ Hiszen a közérdekű adatok mindig ingyenesen terjeszthetőek. Nem az információs szabadság általános elvéből kell kiindulni, hangoztatja a harmadik érvelés, mert a közérdekű adatok megismerésének joga mindenkit megillet, a sajtónak nincsenek előjogai, viszont a sajtószabadság elvéből következően kiemelkedő jelentősége és szerepe van a nemzeti hírügynökségeknek egész Európában, Magyarországon az MTI-nek.

Az elmondottakon túl, szintén több (igazolható) értelmezése is van az Nhtv. azon szabályának, hogy az MTI közszolgáltatást végez.⁷⁵⁰ Az Nhtv. közszolgáltatás felsoroló rendelkezései egyáltalán nem definiálják az MTI szerepét az adatvédelmi törvény tükrében: ez annyit tesz, hogy az Nhtv. nem nevesíti az MTI-t az adatvédelmi törvény (Avtv.) értelmében „külön jogszabályban közfeladatot ellátó szervnek”.⁷⁵¹ Az adatvédelmi ombudsman állandó gyakorlatában visszatérő probléma, hogy mérlegelés kérdése, hogy egy szerv, amely a köz érdekében közszolgáltatást végez, mint az MTI, az Avtv. értelmében jogszabályban meghatározott közfeladatot lát-e el vagy sem. A mérlegelés pedig szükségszerűen értékítéleten alapul. Ezek után, a harmadik pont alatti érvelésben is értelmezni kell, hogy ütközik-e a sajtószabadsággal az MTI hírek díjazása. Itt az érvelés attól függ, hogy a nemzeti hírügynökség hírhez való viszonyának monopóliumát hogyan ítéljük meg (tulajdonképpen) politológiai értelemben. Amennyiben elfogadjuk, hogy egy plurális társadalomban a közösségi média és az internet korában a hír forrása csak részben származhat a nemzeti hírügynökségeken keresztül, akkor alapvetően nem kifogásoljuk a hírek díjazáshoz kötését. (Hiszen nem kötelező az MTI szolgáltatását igénybe venni, a hírhez másként is hozzá lehet jutni, tiszta forrásból). Amennyiben úgy ítéljük meg (sokkal inkább szociológiai érvek, mint jogi érvek alapján, hogy az MTI a médiapiacra döntő befolyással bír), a hangsúlyt a nemzeti hírügynökségek kiemelt szerepére helyezzük a médiapiacra, akkor felmerül a hírek monopolizálásának a kérdése (tehát az MTI monopóliuma) és az ingyenesség jogos igénye.

Érdemes megemlíteni, hogy a valóságban az adatvédelmi ombudsman a 352/A/2004 ügyben egy negyedik érvelést tett a magáévá, (amely egyébként legalább annyira alátámasztható vagy vitatható, mint a fenti három érvelés bármelyike), megállapítja az ombudsman, hogy az Nhtv. és az Avtv. összhangja hiányzik, és a kollízió feloldására a jogalkotóhoz fordul. Az ombudsman először hosszasan elemzi a sajtótörvény ekkor hatályos rendelkezéseit, majd megjegyzi, hogy álláspontja szerint az ügy az információs szabadság körébe tartozik. Az állásfoglalás gyenge pontja, hogy a két álláspont szükségszerűen kizárja egymást, ahogy erre fenti elemzésemben rámutattam. Amennyiben ugyanis a közérdekű adatok nyilvánosságából indulunk ki, akkor az adatvédelmi törvény hatályát kell megállapítani, ellenkező esetben az Alkotmány sajtószabadságra vonatkozó rendelkezéseit kell az ekkor hatályos sajtótörvénnyel együtt értelmezni. (Tehát vagy a sajtótörvényt, vagy az adatvédelmi törvényt kell alkalmazni). Ez azért gond, mert az ombudsman érvelésének nem kis része foglalkozik az ekkor hatályos sajtótörvény rendelkezéseivel, amely az ombudsman saját megítélése szerint egyébként nem releváns az ügyben. Az ombudsman végül leszögezi

a vizsgálatom arra nem terjedhet ki, hogy az MTI Ön által kifogásolt gyakorlata sérti-e a sajtószabadságot, a hatályos sajtótörvény rendelkezéseit, csupán arra, hogy az MTI működése sérti-e az információs szabadságot. Az idézett törvényhelyek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a nemzeti

⁷⁴⁹ Nhtv. 2. § (3) bek.

⁷⁵⁰ Nhtv. 2. § (1) bekezdése szerint a nemzeti hírügynökségnek közszolgálati feladatai vannak.

⁷⁵¹ Avtv. 19. §.

hírügynökség jogállásának és működésének meghatározása során nem járt el kellő körültekintéssel. Míg ugyanis az 1992-ben megalkotott Avtv. szerint az MTI – közszolgálati hírügynökségként – közfeladatot ellátó szerv és a kezelésében lévő minden – személyes adatot nem tartalmazó – adatot, dokumentumot köteles (...) bárki számára hozzáférhetővé tenni, melyért csak a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerült költségtérítést kérhet, a Nhtv. szerint az MTI egy olyan részvénytársaság, amely hírügynökségi tevékenységet folytat, szolgáltatást nyújt, és amely ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető.⁷⁵²

Tehát az adatvédelmi ombudsman a két törvény kollízióját állapítja meg, és kéri a jogalkotót az ellentmondás feloldására. Az ombudsman így fogalmaz: „megkeresem az Országgyűlés elnökét, valamint az igazságügyi minisztert, és kezdeményem, hogy a jogalkotó a két törvény összhangjának megteremtése érdekében tegye meg a szükséges lépéseket”.⁷⁵³

Országgyűlési tudósítások és közvetítések. Szintén az ombudsman szabad mérlegelését bizonyítja az országgyűlési tudósítások ügye. A 215/K/2004 ügyben az adatvédelmi ombudsman az RTL Klub indítványára azügyben foglalt állást, hogy jogszerű-e, hogy a televíziós társaságok csak az Országgyűlés Hivatala zártláncú televíziós stúdiója által készített közvetítésekről tudnak tudósítani. Az RTL hangsúlyozta, hogy az előre elkészített, „kapott” közvetítésekből „nem tudja a nézők számára megmutatni, mi is történik az ülésteremben. [...] Nem látszik, hogy az egyes képviselők miért nem szavaznak, miért nyomnak más gombot, mint amit eredetileg szerettek volna. Az is rejtve marad, ha a képviselők fontos szavazásokról, az általuk kezdeményezett javaslatok tárgyalásáról [...] folyosói beszélgetés miatt maradnak távol.”⁷⁵⁴

A rádiózásról és a televíziózásról szóló ekkor hatályos 1996. évi I. törvény (Médiatörvény) 138. §-a kimondta, hogy

az Országgyűlés ülései egészének, a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásoknak, valamint szükség szerint az országgyűlési bizottságok üléseinek közvetítésére e törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül zártláncú televíziós rendszert kell létesíteni. A zártláncú rendszerből kimenő jelet valamennyi műsorszolgáltató számára hozzáférhetővé kell tenni. A rendszerhez való csatlakozás költségei a műsorszolgáltatót terhelik, továbbá, hogy a kimenő jelekről egy-egy rögzített, bárki számára hozzáférhető példányt az Országgyűlési Könyvtárban és az Országos Széchényi Könyvtárban kell elhelyezni. Az Országgyűlési Könyvtár biztosítja a rögzített anyag megtekinthetőségét és költségtérítés ellenében arról bárki által szabadon felhasználható másolatot készít. Egy-egy példányt a Magyar Televízió, illetve a Magyar Rádió (hanganyag) archívumában is el kell helyezni. Az országgyűlési tevékenység közvetítésének pártatlanságát biztosító közvetítési rendet az Országgyűlés Házszabályának mellékleteként a törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül kell meghatározni.

Az ügy elbírálása – az értelmezési korlátok képlékenysége miatt – minimum kétfajta lehet. 1. Az első érvelés rámutat:

álláspontom szerint az Országgyűlés üléseiről való sajtótudósítások technikai feltételeinek meghatározása, valamint az a kérdés, hogy a plenáris és bizottsági ülések eseményeiről egy televíziós társaság milyen módon tájékoztathat, a sajtószabadság körébe esik. Adatvédelmi biztóságnak nincs felhatalmazásom, hogy állást foglaljak arról, vajon a médiatörvény ezen, az Országgyűlés üléseinek televíziós közvetítésére vonatkozó rendelkezései sértik-e a sajtószabadságot, mint ahogy arra sem, hogy alkotmányos mulasztást követett-e el az Országgyűlés, hogy a Házszabály mellékletét mind a mai napig nem alkotta meg, illetőleg, hogy alkotmányos-e egyáltalán az a felhatalmazás, mely az Országgyűlés Házszabályának mellékletébe utalja a sajtószabadság e fontos kérdésének szabályozását.

⁷⁵² 352/A/2004.

⁷⁵³ 352/A/2004.

⁷⁵⁴ *ABI Beszámoló 2014.* 144.

Ezért panaszát hatásköröm hiánya miatt megküldtem Dr. Takács Albertnek az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének.⁷⁵⁵

Tehát, eszerint az érvelés szerint, az ekkor hatályos Médiatörvényben előírt zártláncú televíziós közvetítési rendszer alapvető szabadságjogot: a sajtószabadságot érinti, amely az adatvédelmi ombudsman érvelésében elengedhetetlen feltétele a választók tájékoztatásának, a demokratikus kontroll gyakorlásának a népképviseleti szervek felett.

2. A 215/K/2004 ügyben a második érvelés alapvető kiindulópontja, hogy a mindenkit megillető információszabadság, tehát alanyi jogként való definiálása a tájékozódáshoz való jognak a sajtóközvetítésektől függetlenül is megillet minden magyar állampolgárt. Különösen a népképviseleti szervek feletti kontroll gyakorlása miatt, az országgyűlési közvetítések esetén, ez pedig az információszabadság eszméjéből következik. Ennek kiteljesítésére különböző megoldásokat, eljárásokat ismerünk, a kiinduló pont, hogy a parlament ülései nyilvánosak, az Országgyűlés plenáris ülésein kötelező szó szerinti jegyzőkönyvezés történik és a kép- és hanganyag elektronikus továbbítására is kialakították a technikai feltételeket. Ezek mind az állam átláthatóságát, az információszabadság kiteljesedését szolgálják. Mert, hangzik a második érvelés, „az Országgyűlésre is kiterjed az Avtv. hatálya. A parlament is köteles feladatkörével összefüggő ügyekben elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását és kérelemre köteles a kezelésében lévő közérdekű adatokat bárki számára (akár az RTL tudósítóinak, akár másnak) megismerhetővé tenni.”⁷⁵⁶ „A parlamentek nyilvános működésének követelését akár az információszabadság egyik legtávolabbi gyökerének is tekinthetjük. Ez az igény a XIX. században a sajtószabadság és a parlamenti ülések nyilvánosságának követelésében öltött testet. Az államügyek nyilvánosságát sokáig a parlamenti vitákról tudósító sajtó szabadsága határozta meg. Az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából adódóan valóban közérdek fűződik ahhoz, hogy a testület és az egyes képviselők ténykedését bárki érdeklődő figyelemmel kísérhessen.”⁷⁵⁷ Ez az érvelés tehát a közérdekű adatok terjesztésének tekinti az országgyűlési tudósításokat. Eszerint az álláspont szerint, az ekkor hatályos Médiatörvényben előírt zártláncú televíziós közvetítési rendszer az Országgyűlés működésével kapcsolatos közérdekű adatokat továbbít, illetőleg rögzít, ezért nem sértheti az Avtv. 19. § (1) bekezdését, „azaz garantálnia kell a közvélemény pontos tájékoztatását”.⁷⁵⁸ Ebben az esetben az eldöntendő kérdés az, hogy az Avtv. értelmében mindenkit megillető információszabadság gyakorlását a parlamenti tudósítások esetén korlátozza-e, hogy a digitalizált jeleket készen kapja az RTL, vagy az Avtv. 19. §-a alapján a nyilvános országgyűlési tudósításokhoz más módon is hozzáfér a közvélemény (például az Országgyűlés honlapján is olvasható jegyzőkönyvek segítségével vagy például az ülések személyes látogatásával). Itt tehát megint kétfelé ágazhat az érvelés: vagy amellet érvelünk, hogy az információszabadság joga sérül, ha a demokratikus kontroll egy fontos eleme – zártláncú közvetítések révén – csorbul, vagy pedig érveket szolgáltatunk arra, hogy a demokratikus kontroll, az információszabadság eszméje az adatokhoz való hozzáférést követeli csak meg, annak módját nem, ha az adatokhoz való hozzáférésnek több egyformán alkalmazható formája is van, akkor szabadon választható a zártláncú közvetítés valamelyik alternatívája, például a parlamenti jegyzőkönyvek honlapról történő letöltése.

⁷⁵⁵ 215/K/2004.

⁷⁵⁶ 215/K/2004. „Az Avtv.-vel összhangban a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a következő rendelkezéseket tartalmazza: Házzabály 41. § (1) Az Országgyűlés ülései a 42. § (1) bekezdésében meghatározottak kivételével nyilvánosak.”

⁷⁵⁷ 215/K/2004.

⁷⁵⁸ 215/K/2004.

A SZABAD MÉRLEGELÉS EGYIK FONTOS ASPEKTUSA: AZ ADATVÉDELMI TÖRVÉNY PRIMÁTUSÁRA
ALAPÍTOTT ÉRVEK ÉS A LEX SPECIALIS ESETEK AZ OMBUDSMAN JOGGYAKORLATÁBAN

Álláspontomat, hogy az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában a jogszabályalapú formalizmusnak kis szerepe volt, jól jelzi, hogy az ombudsman az adatvédelmi törvény és más törvény ütközésének a feloldását aszerint, hogy állásfoglalásaiban milyen *hatást kívánt* kiváltani, különböző módon kezelte. Mint korábban kifejtettem, ez a többértelműség nem az ombudsman jogértelmezésének a hibájára mutat rá (álláspontom szerint ugyanígy kimutatható az Alkotmánybíróság határozatainak többértelműsége, de jelen dolgozatban az adatvédelmi ombudsman esetjogát vizsgálom, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az értelmezési szabadság a jog és az Alkotmány karakteréből következő sajátosság, mind a nyílt végűség, mind az absztrakció, mind pedig az aluldetermináltság okán).

Szeretnék rámutatni, hogy még a törvényi összeütközés feloldása is előzetes mérlegelésen alapuló döntés függvénye az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában: a kívánt joghatás kiváltása érdekében az ombudsman *három* megoldás közül választhatott és ezeket állásfoglalásaiban – a döntés következményeire is tekintettel – megfelelően váltogatta is:

1) megállapította az ombudsman az adatvédelmi törvény primátusát, arra hivatkozva, hogy az Avtv. 1. § értelmében az Avtv.-től eltérni csak akkor lehet, ha ezt maga az adatvédelmi törvény megengedi. Szó szerint az 1992. évi LXIII. törvény 1. § (2) bekezdése így szól: „e törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi”.

Az adatvédelmi törvény miniszteri indokolása nem ad támpontot arra nézve, hogy vajon tisztában volt-e a jogalkotó azzal, hogy ezen szabály kodifikálásával tulajdonképpen minden korábbi és későbbi jogszabály egyetlen zsinórmértéke, hogy megfelel-e az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek. Jóri András álláspontja szerint gond, hogy a jogalkotó nem rendelkezett erről a paragrafusról bővebben. Jóri „az értelmezést segítő támpontot” hiányolja az Avtv. miniszteri indokolásából.⁷⁵⁹ Ezzel szemben Kerekes Zsuzsa úgy véli, hogy a jogalkotó felkészült ezen kollízióra, az adatvédelmi törvény elfogadásának körülményeire utalva megállapítja, hogy az 1992. május 6-i országgyűlési jegyzőkönyv az Alkotmányügyi, Törvényelőkészítő és Igazságügyi Bizottság üléséről készültek szerint az előterjesztő igazságügyi minisztérium láthatta az adatvédelmi törvény ütközésének következményeit a „rendes” törvényekkel szemben.⁷⁶⁰

2) A második álláspont az Avtv. primátusával szemben megállapítja a szektorális törvények elsőbbségét, mint *lex specialist*. Erre a továbbiakban (lent) több példát is felhozok.

3) A harmadik álláspont pedig a törvényi kollíziót az Alkotmánybíróság vagy a jogalkotó elé utalja, mint azt láthattuk az ombudsmani indokolásban a 352/A/2004 ügyben is. Számos állásfoglalás követi ez utóbbi logikát is (tehát a törvényi kollízió esetén a jogalkotót hívja fel). Az ABI 2001. évi beszámolója így fogalmaz erről: „2001. évben a sajtótudósítások révén számos olyan ügy kapott nyilvánosságot” amelyben gond volt az országgyűlési képviselők jogosultságainak a megítélése a közérdekű adatok vonatkozásában. „Megnyugtató megoldás az volna, ha az Országgyűlés összhangba hozná a Játv. idézett rendelkezését az Avtv. szabályaival.”⁷⁶¹ A következőkben néhány jellemző ügycsoportot szeretnék bemutatni, amelyben az adatvédelmi biztos az álláspontját vagy az Avtv. primátusára alapította, vagy éppen ellenkezőleg, a szektorális törvényeknek biztosított elsőbbséget az Avtv.-vel szemben. Ez szorosan kapcsolódik a dolgozat érvelésében az adatvédelmi ombudsman jogértelmezési

⁷⁵⁹ Lásd: JÓRI András: *Adatvédelmi Kézikönyv*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 82. 23. lj.

⁷⁶⁰ Lásd: KERESKES Zsuzsa: Az információs szabadság kálváriája. *Fundamentum*, (2013) 2. 107. 9. lj

⁷⁶¹ *ABI Beszámoló 2001*. 147.

szabadságához. Álláspontom szerint az adatvédelmi törvény primátusára alapított érvek csak annyiban különböznek a szektorális törvényre alapított érvektől, hogy a kívánt joghatás kiváltását az adatvédelmi biztos melyik érvelése tükrözte jobban. Amennyiben az ombudsman *helyes jogról alkotott képét* az Avtv. primátusa erősítette, akkor erre alapította érveit. Ellenkező esetben pedig a szektorális törvényre mint *lex specialis*ra hivatkozott.

AZ ADATVÉDELMI TÖRVÉNY ELSŐBBSÉGÉRE ALAPÍTOTT ÉRVEK AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN GYAKORLATÁBAN

Az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából a következőkben olyan példákat sorakoztatok fel, amelyekben az ombudsman megállapította az adatvédelmi törvény primátusát más törvényekkel szemben. Érdekesség, hogy ezen ügyek jellegükben, tehát a tények és azokból levonható következtetések vonatkozásában nem különböznek azon ügyektől, ahol az Avtv.-vel szemben más (általában szektorális) törvényekre alapoz az ombudsman.

A felügyeleti szervek adatkezelése. Az első ilyen jellemző ügycsoport a felügyeleti szervek kezelésében lévő egyéb gazdálkodó szervezetek adatainak a nyilvánossága. Ezek az ombudsman érvelésében közérdekű adatok az Avtv. 19. §-a alapján. Magyarázatul érdemes megjegyezni, hogy a felügyeleti szervnél a gazdálkodó szervezetek adatai általában azért találhatók meg, mert az adott gazdálkodó szervezetet a felügyeleti szerv ellenőrzi, és nem ritkán jogsértést vagy mulasztást állapít meg a felügyeleti szerv eljárása során. Az ellenőrzések jellege eltérhet az adóügyi ellenőrzéstől kezdve, a fogyasztóvédelmi ellenőrzésen át egészen a KEHI ellenőrzésekig. De ide tartozik számos egyéb közigazgatási ügy is. Az ombudsman joggyakorlatában közös jellemzőjük ezeknek az ügyeknek, hogy az ombudsman nem ismerte el a külön jogszabályban meghatározott felügyeleti szervekre vonatkozó törvények elsőbbségét, arra hivatkozva, hogy az adatvédelmi törvénytől eltérni csak akkor lehet, ha ezt az adatvédelmi törvény kifejezetten megengedi. A külön jogszabályban meghatározott törvények általában kérelemhez vagy szankcióhoz kötötték az adatok (vizsgálat alá vont cégek adatainak) nyilvánosságra hozatalát, szemben az információszabadság teljes nyilvánosságával. Az adatvédelmi törvény alapján ezen adatok szabadon megismerhetők: „az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem pl. saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az ombudsman szerint ilyen ügyekben az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára.”⁷⁶² Az ombudsman – aktivista – érvelésében a 842/A/2002 ügyben például az a tény, hogy a Tptv. nem tartalmaz rendelkezéseket vizsgálati nyilvánosságra hozatalára,⁷⁶³ nem jelenti azt, hogy a jogalkotó szándéka, hogy ezen vizsgálatok ne legyenek nyilvánosnak. (Ezzel az ombudsman kissé megerőlteti az ekkor hatályos Tptv. értelmezését, mert pozitív jogi alapokon az eljárás nyilvánosságáról egy szektorális törvény ha nem rendelkezik, akkor ebből nem következik, hogy az ombudsman „beleképzelheti” a hiányzó rendelkezéseket a jogszabályba. Márpedig ez történik, ha az ombudsman azt állítja, hogy attól még, hogy nem szól róla a törvény, fennállhat egy jog.). Az Avtv. szabályaiból az ombudsman értelmezésében az következik, hogy az állami szervek kezelésében lévő nem személyes adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Tehát a GVH jelentései közérdekű adatok. (Akkor is, ha magáncégeket marasztalnak el.) Hasonlóan, az adatvédelmi ombudsman érvelésében az adóhatóság (ekkori elnevezésében APEH)

⁷⁶² Lásd: 753/K/2003.

⁷⁶³ 842/A/2002. Az úgynevezett átfogó, ágazati vizsgálatok nyilvánosságra hozatalára nem tartalmaz a Tptv. rendelkezéseket – csak az egyedi vizsgálatokra.

közfeladatot lát el, a kezelésében lévő közérdekű adatokat, ha nem képeznek adótitkot, ki kell adnia, különösen azért, mert a vizsgált ügyben a kérdéses cég nem meghatározott ügyekre volt kíváncsi, hanem összesített cégadatokat kért.⁷⁶⁴ Az adatvédelmi ombudsman szerint a „PSZÁF kezelésében lévő valamennyi, nem személyes adat közérdekű” adatnak minősül, amelynek nyilvánosságát maga az Avtv. korlátozhatja (például jogos üzleti titok esetén).⁷⁶⁵ Ezen ügyekben látszik, hogy az eljárásjogi törvények iratbetekintési szabályaival szemben az ombudsman az információszabadság mindenkit megillető jogára támaszkodott.

A fenti ügycsoportba tartozik a rádiófrekvenciák nyilvánossága. Az Avtv. primátusát állapította meg az ombudsman a rádiófrekvenciák nyilvánossága kapcsán is a 479/K/2001 ügyben. A panaszosok frekvencia-engedélyek nyilvántartásába akartak betekinteni. A biztos szerint:

Az Áe. és a bírósági ügyvitel szabályairól szóló IM⁷⁶⁶ utasítás egységes abban, hogy az – államigazgatási, illetve bírósági – eljárás során keletkezett iratokba az eljárásban nem érintett személyek csak jogi érdekük igazolása után, az eljáró szerv engedélyével tekinthetnek be. Ehhez hasonlóan, számos jogszabály értelmében az érdekeltség igazolása után engedélyezhető a betekintés az államigazgatási szerv által vezetett olyan nyilvántartásba is, amely nem tartalmaz személyes adatot. E szabályok nyilvánvalóan nincsenek összhangban a közérdekű adatokra vonatkozó idézett Avtv.-beli szabályokkal, jöllehet az Avtv.-ben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt maga a törvény kifejezetten megengedni.⁷⁶⁷

A közérdekű bejelentők ügye. Az adatvédelmi biztos első ciklusára esett az ajánlás, amely a közérdekű bejelentőt, illetve a panasztevőt részesítette védelemben.⁷⁶⁸ Az adatvédelmi ombudsman értékítéletében (amely kétségtelenül az alapjogok morális olvasatában értelmezhető csak)⁷⁶⁹ a közérdekű bejelentőt a hatályos törvények nem védték megfelelően. Már itt érdemes felhívni a figyelmet, hogy egy hatályos jog “védelmi szintjének” a megítélése hagyományos jogpozitivisták értelemben nem része az ombudsman hatáskörének. A vizsgált ügyben az indítványozók közérdekű bejelentést tettek, pontosabban: a polgármesteri hivatalhoz bejelentéssel (panasszal) fordultak.⁷⁷⁰ Mivel a bejelentés megalapozottnak tűnt, az eljáró hatóság vizsgálatot kezdett, amelyben – nem kellő körültekintéssel jártak el, és – a bejelentők kilétét felfedték az összes érintett számára. Ennek eredményeként több panaszost fenyegetés, sértés, illetve egyéb hátrány ért. Az ügyben az ombudsman olyan megoldást keresett, amely az ekkor hatályos Közérdekű Bejelentésekről, Javaslatokról és Panaszokról szóló 1977. évi I. törvény (a továbbiakban: Ptv.) szabályaival szemben is megállapítja a közérdekű bejelentők védelmét. Ennek okát maga az ombudsman adja meg érvelésében, ahol a jogállamiságról vallott felfogását fejtegeti: „alapvető követelmény, hogy az egyén félelem nélkül, szabadon, önszántából, személyes biztonságának tudatában, magánéletét megóvva cselekedhessen a saját és a köz ügyeiben”.⁷⁷¹ Ez kétségtelenül helyes megállapítás, azonban nem következik az adatvédelmi törvény rendelkezéseiből. Sokkal inkább a “panaszkodás jogából”. Az ekkor hatályos Ptv. egyértelműen fogalmaz: eszerint a közérdekű bejelentőnek kell kifejezetten kérnie az eljárás során, hogy *ne* fedjék fel kilétét. Sőt, ha a vizsgálat érdeke megkívánta, akkor a kérelem ellenére nyilvánosságra

⁷⁶⁴ 503/K/1999.

⁷⁶⁵ A 633/K/2003.

⁷⁶⁶ 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás.

⁷⁶⁷ 479/K/2001.

⁷⁶⁸ 833/K/2000.

⁷⁶⁹ Az értékválasztás kérdéséről fent részletesen szoltunk.

⁷⁷⁰ A bejelentés különösen személyek, szervezetek és hatóság ellen is irányult.

⁷⁷¹ 833/K/2000.

kerülhettek a bejelentő személyes adatai.⁷⁷² Az adatvédelmi biztos a következőképpen érvel álláspontja alátámasztására: „a Ptv. fenti szabályai alapján a bejelentőnek kell megtiltania a rá vonatkozó adatoknak a vizsgálat során történő kezelését, például továbbítását, nyilvánosságra hozatalát. Ha a bejelentő nem él ezzel a lehetőséggel, sérelem érheti. (...)”⁷⁷³ Az ekkor hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szerint az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára vagy hivatalból indul meg és az Áe. nem rendelkezik arról, hogy az ügyfél kérheti, hogy személye titokban maradjon.⁷⁷⁴ Az ombudsman a továbbiakban saját értékítélete alapján szabadon mérlegeli a fennálló jogszabályi hivatkozást: „Bár az 1977 óta hatályban lévő Ptv. lehetővé teszi az érintett számára az adatai feletti rendelkezést, ez mégsem felel meg az alkotmány és az Avtv. követelményeinek.”⁷⁷⁵ – írja az ombudsman. Ebből az adatvédelmi biztos a következő következtetést vonja le: „az érintett önrendelkezése hiányában az Avtv. védelmi rendszerének kell érvényesülnie (...)”⁷⁷⁶ Tehát az adatvédelmi biztos azt állítja, hogy a hatályos Ptv. alkotmányellenes, és ennek kiküszöbölésére az Avtv. szabályait kell a Ptv. helyett alkalmazni. Ugyanakkor érdemes rámutatni, hogy egyéb ügyekben jogszabály alkotmány-ellenessége esetén az ombudsman az Alkotmánybíróságot hívja fel. (És mint korábban láttuk, az adatvédelmi törvénnyel való kollízió esetén is utalhatja a kérdést az adatvédelmi ombudsman mérlegelése szerint a jogalkotóhoz. Jelen ügyben nem állítom, hogy az ombudsman állásfoglalása téves volt, hanem arra szeretnék rávilágítani, hogy az alkotmányos kérdésben a döntési szabadság szinte korlátlanul széles).

A biztos az Alkotmánybíróság dogmatikájára épít a 833/K/2000 ügyben, de nem hivatkozik egyetlen AB határozatra sem, amikor egyenesen az Alkotmány 59. §-t hívja föl az ügy eldöntésére: „álláspontom szerint nincs olyan alkotmányos indok, közérdekből elérni kívánt cél, amely indokolná az érintettek személyes adatainak nyilvánosságra kerülését, s így személyes adataik védelméhez fűződő joguk korlátozását. Az információs önrendelkezési jog alkotmányos követelménye (Alkotmány 59. §) alapján olyan törvényi szabályozás és értelmezés fogadható el, melyben fő szabály a bejelentő személyes adatainak védelme.”⁷⁷⁷ Jól látszik az ügyben, hogy a biztos az adatvédelmi törvény 1. § (2) bekezdésében megfogalmazott primátusára épít egy élő jogszabály derogálása érdekében. Nevezetesen, a Ptv. élő rendelkezéseivel szemben az Avtv. magasabb védelmi szintet biztosító rendelkezéseit alkalmazza. Az Avtv. és a Ptv. konfliktusát maga az ombudsman is felismeri, de a konfliktus feloldására saját magát tartja a legalkalmasabbnak (szemben például a jogalkotóval vagy az Alkotmánybírósággal): „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a panasztételhez és a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot bárki egyszerre, a két alkotmányos jog bármelyikének sérelme nélkül gyakorolhassa, esetleges konfliktusuk esetén pedig a korlátozás arányosságát kell biztosítani”⁷⁷⁸.

⁷⁷² Ptv. 15. § (1) bekezdése: A közérdekű bejelentést (javaslatot) tevő kérheti, hogy az eljárás során ne fedjék fel személyét. Ennek a kérelemnek – ha a vizsgálat eredményessége mást nem kíván – eleget kell tenni. Ezt tovább bonyolítja, hogy az akkor hatályos Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szerint az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára vagy hivatalból indul meg és egy szót sem szól arról, hogy az ügyfél kérheti, hogy személye titokban maradjon [Áe. 13. § (1) bekezdése].

⁷⁷³ 833/K/2000.

⁷⁷⁴ Áe. 13. § (1) bekezdése.

⁷⁷⁵ 833/K/2000.

⁷⁷⁶ 833/K/2000.

⁷⁷⁷ 833/K/2000. „A jogbiztonság érvényesítése és az alkotmányos jogok biztosítása a jogalkalmazó számára nehézséget okoz, amikor e két jog érvényesítése a hatályos törvények alapján kerül összeütközésbe.”

⁷⁷⁸ [833/K/2000].

A rágalmazó panasza. A jogértelmezés nyitott voltát (és az adatvédelmi ombudsman sajátos morális jogértelmezését, amit az előző pont alatt ismertettem részletesen) jól jelzi, hogy a fenti bekezdésben vázolt közérdekű bejelentések ügyében hozott 833/K/2000 állásfoglalással homlokegyenest ellenkező következtetésre jutott az ombudsman egy másik közérdekű bejelentés ügyében,⁷⁷⁹ és elmarasztalt egy alaptalan (rágalmazó) bejelentőt (egy APEH-eljárásban). Álláspontom szerint a két állásfoglalás eltérő jogi érvelése azért alakult így, mert ez utóbbi esetben nem tudott volna az ombudsman az előző érvelés alapján állásfoglalásával olyan joghatást kiváltani, amit ő igazságosnak ítélt volna. Ezért magán az érvelésen kellett változtatnia. Az ombudsman érvelésében az adatkezelés jogalapja 273/K/1998 ügyben, az adatvédelmi törvény szerinti „törvényes felhatalmazás” melyet maga a Ptv. ad.⁷⁸⁰ Az adatvédelmi biztos érvelésében „mindezekre tekintettel – kérdésére adott válaszom összefoglalásaként – megállapítható, hogy a rágalmazót nem védi a törvény (sem az Avtv., sem a Ptv.)”⁷⁸¹ Érdemes még egyszer hangsúlyozni, hogy a közérdekű bejelentőt az előző ügyben az ombudsman érvelésében akkor is védte az Avtv., ha a Ptv. szabályaival ez nem volt összhangban. A 273/K/1998 ügy esetében azonban a bejelentőt (mivel rosszindulatú) az ombudsman szerint egyik törvény sem védi (sem az Avtv. sem a Ptv.) Hozzáteszem, az ismertetett közérdekű bejelentők ügyével azonos megítélés alá esik a fent már elemzett 578/A/1999 ügy, amely megállapítja, hogy „tudomásom szerint nincs olyan törvény vagy más jogszabály, amely a ‘rossz dolgozó’ fogalmát meghatározná, vagy ezt a kifejezést használná” (Ahogyan a „rossz főnök”, vagy „rossz munkáltató” sem jogi kategória.).⁷⁸²

Rendőrségi törvény. Egy másik példa a nyitott jogértelmezésre a körözött személyek adatainak a nyilvánossága. A körözött személyek adatait (és a Rendőrségi törvényt) az ombudsman érvelésében az adatvédelmi törvény tükrében kell értelmezni. (Kérdéses, pontosabban jogértelmezés kérdése az is, hogy a Rendőrségi törvény mint *lex specialis* mennyire van alárendelve az Avtv. szabályainak). A Rendőrségi törvény⁷⁸³ 2008-ig⁷⁸⁴ hatályos 36. § (4) bekezdése meghatározta azokat a feltételeket, amelyek szerint rendőrségi körözést lehetett kiadni bizonyos személyre. Az ombudsman szerint „az Rtv. 36. §-ának (4) bekezdése a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekmények kapcsán ad felhatalmazást arra, hogy az elkövetéssel gyanúsított személyek adatait a rendőrség a nyilvánosság elé tárja. Ebben az esetben is kötelező tiszteletben tartani az emberi jogokat, többek között a személyes adatok védelmének – az alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított – jogát”.⁷⁸⁵

AZ ADATVÉDELMI TÖRVÉNY MEGHÁTRÁL MÁS JOGSZABÁLYOK ELŐTT

⁷⁷⁹ 273/K/1998.

⁷⁸⁰ Jelen ügyben a hivatkozott Ptv. 15. §-ának (3) bekezdése „(...) felhatalmazást ad a rosszhiszemű bejelentő adatainak megismerésére: ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el – a felettes szerv vezetőjének előzetes hozzájárulásával, illetőleg a további eljárás kezdeményezésére jogosult személy kérelmére –, fel kell fedni kilétét.”

⁷⁸¹ A biztos álláspontja szerint: „A levélben az 1977. évi I. törvény egyik szabályát említi az igazgatóhelyettes. Ez utóbbi törvény (a továbbiakban: Tv.) a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szól”. (...) Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint személyes adatot akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását és továbbítását is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, illetve törvény, vagy törvényi felhatalmazás alapján helyi önkormányzati rendelet azt elrendeli.

⁷⁸² 578/A/1999.

⁷⁸³ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

⁷⁸⁴ 2008.01.01-ig hatályos.

⁷⁸⁵ 526/A/1999.

A következőkben fel szeretnék sorolni néhány jellegzetes jogesetet az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából, ahol – az ombudsman döntése szerint – az Avtv. meghátrált más törvényekkel szemben. Érdekes, hogy kimutatható módon ezen ügyek ténybeli alapja és jogszabályi háttére semmiben sem tér el Avtv. primátusára alapított állásfoglalásoktól. Ezen ügyekben általában a szektorális törvényt mint *lex specialis* kezeli az ombudsman, amely ilyen módon eltérést enged az általános Avtv. szabályai alól. Álláspontomat itt is meg szeretném ismételni, miszerint a jogértelmezés nyitott volta a jog „nyitott szövedékéből”⁷⁸⁶ és nem az ombudsman hibájából vagy téves joggyakorlatából adódik.

Direkt marketing cégek. Az első nagy ügycsoport a direkt marketing (közvetlen üzletszerzéssel foglalkozó) cégek tevékenysége. Arról van szó, hogy rendkívül szerencsétlen módon – az adatvédelmi törvény elfogadását követően – a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (DMtv.) az információs önrendelkezés egyik legfontosabb garanciáját, a tájékozott beleegyezés elvét áttörte. Eszerint a törvény szerint az áruküldő cégek személyes adatokkal üzleti célból kereskedhettek. A DMtv. nem a beleegyezést követeli meg az érintettől, hanem mindössze arra ad lehetőséget, hogy egy utólagos tiltással a további adatkezelést megakadályozzák. Az utólagos tiltás lehetőségét *opt out*-nak is szokták a szakirodalomban nevezni. Az adatvédelmi biztos szerint a DMtv. az adatvédelmi törvény információs önrendelkezésének főszabályát korlátozza. „E törvény [...] a közvetlen üzletszerző (direkt marketing) cégekre állapít meg az információs önrendelkezés főszabályát korlátozó szabályokat (...) az érintettek beleegyezése nélkül”.⁷⁸⁷ Az adatvédelmi ombudsman ebből az érvelésből azonban nem következtetett arra, hogy az adatvédelmi törvény elsőbbséget élvez a DMtv.-vel szemben. A DMtv. derogálása helyett az adatvédelmi biztos beérte egy viszonylag kis súlyú törvénymódosítással, nevezetesen azzal, hogy az újszülöttek adatait a népszerűségi nyilvántartó három hónapig *nem* adhatja ki a gyermek születését követően.⁷⁸⁸ Érdemes kiemelni, hogy az előző pontban soroltesetekkel ellentétben, az ombudsman itt nem ragaszkodott az Avtv. primátusához.

Közszolgáltatók és követelésbehajtók. Nem az adatvédelmi törvény primátusát, hanem a jogalap hiányát állapította meg az adatvédelmi biztos, amikor azt sérelmezte, hogy magánszemély-ügyfelek adatait a nagy közszolgáltatók, illetve egyéb szolgáltató cégek átadják követelésbehajtó vállalkozásoknak.⁷⁸⁹ Az ombudsman megállapítása szerint ezen ügyekben a kifogásolt törvényi rendelkezés nem az, hogy az Avtv. betűjével ellentétes az

⁷⁸⁶ Hart szerint „mindig vannak olyan vitatott esetek, amikor nem dönthető el, hogy mi az elismerési szabály, illetve, hogy az adott, s nem vitatott szabály a jog részét képezi-e vagy sem”. Lásd: PAKSY Máté: *Hart „visszatérő kérdései” és a francia jogbölcséleti hagyomány*. Doktori értekezés. 13. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Paksy%20M%C3%A1t%C3%A9%20PhD.pdf>.

⁷⁸⁷ „A direkt marketing (DM) cégek (...) vevőik nevét és címét három fő forrásból szerezhetik be [3. § (1) b)–d)]: az országos személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból (régiben: a népszerűségi nyilvántartásból), nyilvános címjegyzékekből és kiadványokból – feltéve, ha azok szerkesztésekor vagy adategyeztetésekor az érintettet tájékoztatták a DM célú adatfelhasználás lehetőségéről és a tiltás jogáról -, valamint más, DM tevékenységet végző cégektől, amennyiben az érintett az adat átadását az erről szóló előzetes tájékoztatás után nem kifogásolta vagy tiltotta meg.

⁷⁸⁸ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló ekkor hatályos 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) módosítása szerint [Nytv. 19. § (4) bekezdés d) pontja szerint] „az adatkérés iránti kérelem teljesítését meg kell tagadni, ha az újszülött nyilvántartásba vételét követően 90 nap még nem telt el”. Ez alatt az idő alatt tehát kifejezett tiltás hiányában sem adja ki az Anyakönyvi Hivatal, illetve a helyi nyilvántartó szerv a csecsemő adatait (91/A/1999, 168/A/1999, 734/A/1999)” *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 1999.

⁷⁸⁹ 34/A/2000.

adatok átadása a követelésbehajtó cégeknek, hanem az, hogy az adatkezelésre nincs törvényi felhatalmazása a követelésbehajtóknak.⁷⁹⁰

Örökbefogadott gyermekek származása. Nem állapította meg az adatvédelmi törvény primátusát egy örökbefogadási ügyben az ombudsman, ahol a gyermek származását „megrendelhetette” az örökbefogadó szülő. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa adatvédelmi biztossal közös ajánlásban kifogásolta, hogy az örökbefogadó szülő egy kérdőíven „magyar”, „román” és „roma” származású gyermekek közül választhatott. A Fővárosi Gyámhivatal elismerte, hogy valóban nyilvántartják a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozásra vonatkozó adatokat, és abból az örökbe fogadó szülők részére adatokat szolgáltatnak. Az adatvédelmi ombudsman ajánlásában azt hiányolta, hogy a Gyvt. nem tartalmaz felhatalmazást az érintett adatkezeléshez. Rámutatott, hogy „a származásra, vallásra vonatkozó különleges adatok kezelésének lehetősége nem szerepel a Gyvt.-ben, azt alacsonyabb szintű jogszabály nem írhatja elő”.⁷⁹¹ Álláspontom szerint, megalapozottabb lett volna az ombudsman érvelésében hangsúlyozni, hogy az Avtv. szigorú szabályai szerint különleges adatok (faji eredetre és nemzetiségi hovatartozásra vonatkozóan) csak rendkívül szűk körben kezelhetők. És külön elemzés tárgya az is, hogy amennyiben a Gyvt. egy ilyen adatkezelést lehetővé tenne (tehát meglebbe az adatkezelés törvényes jogalapja, aminek a hiányát az ombudsman kifogásolta), akkor az *per definitionem* nem alkotmányellenes-e. Magyarán, felvetésem az, hogy a faji eredetről nyilatkozni a nevelőszülőnek bármely jogszabály értelmében összeegyeztethető-e az ekkor hatályos Alkotmánnyal.

AZ ALKOTMÁNYRA ALAPÍTOTT ÉRVEK AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGGYAKORLATÁBAN

Végezetül, azokat az eseteket szeretném ismertetni az ombudsman joggyakorlatából, amelyeket közvetlenül az alpnormára alapított az ombudsman. Az adatvédelmi ombudsman jogértelmezésében az alkotmányos döntés kimenetelétől függően, amennyiben érvei alátámasztására nem volt lehetőség sem az adatvédelmi törvény szerint, sem pedig az ezzel ellentétes szektorális jogszabály értelmében, akkor érveit közvetlenül az Alkotmányra vagy az Alkotmánybíróság gyakorlatára alapította, anélkül, hogy hivatkozott volna a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényre.

A Kormányületek nyilvánossága. Érdemes az Alkotmányra alapított érveknél elsőként megemlíteni a kormányületek nyilvánosságáról szóló adatvédelmi biztosi ajánlást. „A kormányületek dokumentálásával, a dokumentumok megőrzésével és nyilvánosságával kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző” 144/A/1996 ajánlásban az ombudsman megjegyzi: „a kormányületeken elhangzottak dokumentálásának (...) változásai jól nyomon követhetők az 1990-től működő kormányok ügyrendjeinek módosulásain, a kormányületek dokumentálásának mikéntjéről ugyanis a kormányhatározat formájában megjelenő – gyakorta módosított – ügyrend rendelkezik.”⁷⁹² A kifogásolt helyzet az 1998-ban megalakult Kormány 1090/1998. (VII. 15.) Korm. határozatának elfogadása nyomán alakult ki; eszerint a kormányületeken sem hangfelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv nem készülhetett. Az adatvédelmi biztos ezt elfogadhatatlannak tartotta. Érvelését az ombudsman közvetlenül az Alkotmányra és a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatra

⁷⁹⁰ Az ombudsman szerint csak az érintettek hozzájárulásával – az adatkezelés célhoz kötöttsége elvének betartásával – továbbíthatók az adatok, ha hiányzik a törvényi felhatalmazás. Az ügyfél hozzájárulása akkor tekinthető jogszerűen megadottnak, ha az az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő adatkezelésbe (adattovábbításba).

⁷⁹¹ 5914/2002.

⁷⁹² 144/A/1996.

alapozta.⁷⁹³ Eszerint a fő kérdés az információszabadság jogának érvényesülése, a közhatalom gyakorlásának ellenőrzése. „A Kormány mint testület nem magánemberek gyülekezete, hanem a politikai intézményrendszerben kulcsszerepet játszó szerv. Működésének tartalmi dokumentálása – és nem pusztán döntéseinek közzététele – kiemelkedő közjogi és politikai pozíciója miatt elengedhetetlen.”⁷⁹⁴ Az ombudsman rámutat, hogy

a közérdekű adatok nyilvánossága az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója. Ennek jelentőségét az Európa Tanácsnak az információszabadságról szóló 1982-es Nyilatkozata mondja ki azzal, hogy a tagállamok célja nyílt információpolitika folytatása a közhatalmi szférában (...) Az Alkotmánybíróság számos határozatában leszögezte, hogy az alapjogok korlátozása csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha igazolható, hogy a korlátozás elkerülhetetlen és az elérni kívánt céllal arányban áll. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog lehetetlenítése a kiegyensúlyozott és illetéktelen befolyástól mentes kormányzás biztosítása érdekében nem tekinthető sem elkerülhetetlennek, sem pedig arányosnak.⁷⁹⁵

Az ajánlás annak ellenére, hogy egyetlen egyszer nem hivatkozik az adatvédelmi törvény pozitív rendelkezéseire, olyannyira nagy jelentőségű a magyar alkotmányjog történetében, hogy az Alkotmánybíróság az ombudsman érveit saját határozatában később megismétli. Az Alkotmánybíróság 32/2006. AB (VII. 13.) határozatában⁷⁹⁶ így fogalmaz:

A magyar alkotmányos rendszerben a kormány egyrészt politikai, kormányzati szerepet tölt be, másrészt a közigazgatás központi szerve. Ülésein – mindkét funkciójából adódóan – az ország életét nagyban befolyásoló közhatalmi, politikai döntések születnek. Egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban részt vevők szakmai álláspontjait (esetleges ellenvéleményeiket) – akár késleltetetten is – megismerjék. A kormányüléseken elhangzottak lejegyzéséről való döntés ezért egyszersmind a közérdekű információk rögzítéséről szóló döntés és a későbbi kutathatóság előfeltétele. (...)

Az Alkotmánybíróság megállapította: „az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét”.⁷⁹⁷ Az ombudsman idézett ajánlása szerint

a vizsgált ügy több egymással versengő alkotmányos jog, illetőleg érdek-összeegyeztetésének nehézségeit veti fel. A szabályozásnak tekintettel kell lennie a közérdekű adatok megismerését biztosító alkotmányos jogra. Szolgáltatnia kell a kormányzati munka átláthatóságát, az egykori és a mai kormányok tevékenységének tudományos vizsgálhatóságát, valamint az illetéktelen befolyástól mentes, kiegyensúlyozott kormányzati tevékenységet.⁷⁹⁸

⁷⁹³ „Az Alkotmánybíróság rámutatott: mivel a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának is egyik feltétele, kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak [34/1994. (VI. 24.) AB határozat].” 144/A/1996.

⁷⁹⁴ 144/A/1996.

⁷⁹⁵ 144/A/1996.

⁷⁹⁶ Közel egyszerre indult az AB és az adatvédelmi ombudsman vizsgálata és az Alkotmánybíróság kritikája is lehet, hogy határozatát csak hat év késéssel hozta meg.

⁷⁹⁷ 144/A/1996.

⁷⁹⁸ 144/A/1996.

Az Ellenzéki Kerekasztal-tárgyalások nyilvánossága. A már korábban tárgyalt EKA tárgyalások nyilvánosságáról szóló ajánlás az információs szabadság elvére⁷⁹⁹ (filozófiájára) alapította érvelését. Az állásfoglalás (eredményét tekintve az EKA nyilvánosságát alapozza meg, amely morális tartalmával sokan egyet tudunk érteni) eltekint az adatvédelmi törvény definíciójától, nevezetesen attól, hogy közérdekű adat csak a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adat lehet⁸⁰⁰ [Avtv. 2. § 3. pont] és abból indul ki,⁸⁰¹ hogy „Az EKA, mint az alkotmányos jogállam megteremtésének folyamatában politikai irányítószerepet játszó szervezet, az e szerephez egyértelműen kötött megnyilvánulásaiban közfeladatot ellátó szervnek tekintendő. Ez annyit jelent, hogy az EKA ülésein az akkor már működő szervezetek, pártszerű alakzatok politikai-közjogi álláspontját tükröző nyilatkozatok, felszólalások megismerhetők, azaz közérdekű adatnak minősülnek.”⁸⁰² Az ajánlás hivatkozik az Alkotmány 61. §-ra, de egyetlen hivatkozást sem tartalmaz az adatvédelmi törvény 2. § 3. pontjára, a közérdekű adatra. Az ajánlás segítségül hívja azt a sokat idézett 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot, amely az úgynevezett átvilágítási törvény hatályával kapcsolatban megállapítja, hogy közérdekű adat csak azon személyek politikai múltja lehet, akik jelenleg is közhatalmat gyakorolnak és a demokratikus közélet szereplői.⁸⁰³

Az EKA ügyben jól látszik, hogy alkotmányos döntéshozatalában az ombudsman nincs igazi korlátok közé szorítva, jól jelzi, hogy az ombudsman ajánlásában megfordítja az információs önrendelkezés logikáját, azzal, hogy az Ellenzéki Kerekasztal résztvevői, amennyiben nem nyilatkoznak a felvételek nyilvánosságáról, akkor úgy kell tekinteni, hogy *hozzájárultak* a közléshez. Az ombudsman így fogalmaz: „a felvételek teljességének kutathatósága, illetve nyilvánossága érdekében javaslom, hogy a Széchényi Könyvtár főigazgatója ismét keresse fel a résztvevőket. Az esetleg immár ismételten nem nyilatkozó egykori résztvevők beleegyező nyilatkozatától, az erre való figyelmeztetés után, el lehet tekinteni.”⁸⁰⁴

Közszereplők sajtónyilvánossága. Aktív volt az adatvédelmi ombudsman a közszereplők sajtónyilvánossága ügyében, akár a száz leggazdagabb emberről, akár politikusokról és választott tisztségviselőkről volt szó. Külön ügycsoportot képeznek azon ügyek, amelyekben az ombudsman a közszereplők ezen minőségét próbálta az alkotmánybírói gyakorlat tükrében – tehát nem az adatvédelmi törvény szerint, mert az 1992. évi LXIII. törvény a közszereplők fogalmát nem ismeri – értelmezni; egyrészt, hogy ki

⁷⁹⁹ „A törvény filozófiája ugyanis, hogy egyfelől biztosítani kell az állam átláthatóságát, ennek érdekében a közérdekű adatok nyilvánosságát, másfelől a polgár személyes adatainak védelmét.” KERESZES Zsuzsa: Törvényen innen és túl...

⁸⁰⁰ Avtv. 2. § 3. pont: E törvény alkalmazása során közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. A definíció kisebb pontosításokon esett át, az utolsó módosítás után, 2005.06.01-től hatályos szövege szerint: 2. § 4: közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.

⁸⁰¹ „A közérdekű adat fogalmának pontos és szabatos tisztázása nélkül nem beszélhetünk a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog gyakorlásáról”. BALOGH Zsolt György: E-infoszabadság. Fórum rovat, *Fundamentum*, (2004) 4.

⁸⁰² A biztos a továbbiakban nyíltan utal a morális jogokra is: „Az EKA tagjainak célja a jogállam, benne a társadalmi és állami nyilvánosság jogállami szintjének megteremtése volt, ezért az EKA-val szemben a társadalomnak a pozitív jogn kívül morális jogi igényei is lehetnek (...)”.

⁸⁰³ Az ajánlás egyszer tesz említést az adatvédelmi törvényről, de ekkor sem keres a törvény hivatkozása és az eset között kapcsolatot, csak megemlíti az Avtv. 19. § (1) bekezdését.

⁸⁰⁴ Az Avtv. 3. § (1) Személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul.

is számít közszereplőnek, másrészt, hogy milyen következményei vannak a személyes adatok nyilvánosságra hozatala szempontjából a közszereplésnek. Hangsúlyozni kell, hogy ezen ügyekben csakis az Alkotmányból és az alkotmánybíróági gyakorlatból levezetve alakította ki álláspontját az ombudsman Az 598/K/1998 ügy szerint „az életrajzi adatok, családfák a közfeladatot ellátó személyekre vonatkozó szabályok szerint, a személyiségi jogok tisztelete mellett hozhatók nyilvánosságra.”⁸⁰⁵ Ebben az ügyben az adatvédelmi biztos az alkotmánybíróság határozatához képest alakítja ki saját – morális – álláspontját, mely szerint: a meghatározott vagy azonosítható személyek életrajzi adatai a személyes adatok körébe tartoznak, ezen belül – például a politikai pártállásra, vallásos vagy más meggyőződésre, avagy az egészségi állapotra, betegségekre vonatkozó adatok esetében – az úgynevezett különleges adatok körébe tartozhatnak.⁸⁰⁶ E főszabály alól kivételt képeznek a közfeladatot ellátó személyek (például politikusok, köztisztviselők, állami oktatási intézmények tanárai) az e tevékenységükkel összefüggő adatok tekintetében, valamint a közszereplők (például „híres emberek”, tudósok, művészek, aktivisták), akiknek annál szűkebbek magánéletük határai, minél nagyobb a közéleti jelentőségük, ismertségük.⁸⁰⁷ E kivételeket az adatvédelmi törvény, illetve az Alkotmánybíróság határozatai tartalmazzák. Közfeladatot ellátó személyek esetében tehát a közfeladatukkal összefüggő személyes adataik – például beosztásuk, előmenetelük, a megbízatásuk betöltéséhez szükséges szakképzettségi feltételeknek való megfelelésük – eleve nyilvános adatként kezelendők, közszereplők esetében pedig a szűkebb értelemben vett magánéletükre vonatkozó egyes adatok is nyilvánosságra hozhatók. A publikálhatóság azonban természetesen a közszereplők esetében sem korlátlan, arányban kell lennie az érintett ismertségével, közéleti jelentőségével, s alkalmazkodnia kell a közízlés határaihoz, a nyilvánosság társadalmi hagyományaihoz. (E határok szélsőséges tágitásának lehettünk tanúi az Egyesült Államok elnöke ellen indított vizsgálat anyagának nyilvánosságra hozatala során.)⁸⁰⁸

A Kari Tanács nyilvános ülései. Az egyetemi ülések nyilvánossága kapcsán a „közérdekű adatok nyilvánosságának követelményére,” és nem konkrét jogszabályhelyre hivatkozott az adatvédelmi biztos,⁸⁰⁹ amikor egy Egyetemi (Kari) tanácsi szabályzat zárt ülés tartására vonatkozó részét kifogásolta. Az ombudsman felkérte a rektort, hogy módosítsa az egyetem Szervezeti és Működési Szabályzatát. A tényállás szerint a panaszos közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetését kari tanácsi határozatban javasolták, s az érintettől – zárt ülés tartására hivatkozva – megtagadták annak lehetőségét, hogy a Kari Tanács ülésén jelen legyen, és véleményét kifejthesse. A szabályzat 29. § (9) bekezdése értelmében „Az Egyetemi (Kari) Tanács munkáját zárt üléseken végzi. (...)” A biztos álláspontja szerint

A szabályzat fenti rendelkezése a jogállami működés fontos demokratikus értékeit sérti. Alapvető alkotmányos követelmény, hogy az érintettek megismerhessék a velük kapcsolatos döntések meghozatalának folyamatát, vagyis jelen lehessenek a választott döntéshozó testületek ülésein. Ettől indokolt esetben, különleges körülmények között, megfelelő garanciák megléte mellett el lehet térni, de a zárt testületi ülés mint alapvető működési forma összeegyeztethetetlen a közérdekű adatok nyilvánosságának követelményével.⁸¹⁰

⁸⁰⁵ 598/K/1998.

⁸⁰⁶ 598/K/1998.

⁸⁰⁷ 598/K/1998.

⁸⁰⁸ 598/K/1998.

⁸⁰⁹ 166/A/1995.

⁸¹⁰ 166/A/1995.

Érdekes észrevennünk, hogy az adatvédelmi ombudsman érvelésében rendszeresen használ az Alkotmánybírósághoz hasonló megfogalmazást: például a fenti ügyben, hogy „a szabályzat fenti rendelkezése a jogállami működés fontos demokratikus értékeit sérti”. Itt fontos rávilágítani az Alkotmánybíróság és az adatvédelmi biztos közti párhuzamra. Sólyom László szerint, ahogy korábban idéztük, az adatvédelmi biztos ajánlásai igen gyakran tartalmaznak olyan megállapításokat, amelyek a vizsgált ügyek tanulságait általánosítva, szabályként fogalmazzák meg. Ezek a megállapítások összeállhatnak az adott témára vonatkozó egyes jogszabályi rendelkezésekből és jogértelmezésekből. A címzettek számára azonban úgy jelennek meg, mintha önálló normák lennének, de legalábbis alkalmasak arra, hogy úgy működjenek.⁸¹¹ Sólyom László *Az ombudsman alapjog-értelmezése és normakontrollja* című tanulmányában így folytatja: az ombudsmani vizsgálat során sok esetben elkerülhetetlen alapjog-értelmezés végül ahhoz hasonló alapjogi kazuisztikát eredményez, mint ami a valódi (nem a jogszabály alkotmányosságát vizsgáló) alkotmányjogi panaszokban hozott alkotmánybírói határozatokkal keletkezik, illetve mint amit a rendes bíróságok alapjogi bíráskodása fejleszthet ki, ha ezek a bíróságok az alapjogi ítélezést felvállalják.⁸¹²

A közszereplők magánszférája. Az ombudsman kreativitását jól jelzi a „Közszereplők tudományos alkotásainak megismerhetőségével kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat” (198/A/1997), amelyben az adatvédelmi biztos a szerzői jog részleteiben is elmélyed. Az ügy alapja, hogy Torgyán József egykori pártelnök és Horn Gyula egykori miniszterelnök doktori munkáit szerették volna a sajtó munkatársai megismerni,⁸¹³ de a dokumentumokat őrző intézményekben visszautasították a kérelmüket. (Torgyán József 1954-ben írt egyetemi doktori disszertációját szerették volna az újságírók megismerni. A disszertációt őrző kari könyvtárát felügyelő ELTE Állam- és Jogtudományi Kara dékánja azonban elutasította a kérését. A dékán szerint a szakdolgozat belső intézményi iratnak minősül, mely „rendeltetését tekintve nem a nyilvánosság számára készül, hanem az egyetemi képzési követelmények teljesítésének része”, a betekintés engedélyezése csak a szerző előzetes hozzájárulásával engedélyezhető. Horn Gyula miniszterelnök 1977-ben írt kandidátusi disszertációjának története is hasonló Torgyán Józseféhez).

Az ombudsman álláspontja az ügyben az, hogy mivel politikusokról van szó,⁸¹⁴ ezért dolgozatuk a munkásságuk részeként nyilvánosságra hozható.

Az egyetemi doktori és a kandidátusi disszertációk tudományos alkotások, melyeket megillet a szerzői jogi védelem. Nem indokolt az ezekbe történő betekintés engedélyezését a szerző hozzájárulásától függővé tenni. A könyvtárak állományába tartozó tudományos művek megismerésének joga elsősorban a könyvtárat alanyi jogon használókat illeti meg (különösen esetleg korlátozott nyilvánossággal működő egyetemi vagy kari könyvtár esetén), de ez a jog az ismert politikus szerző személyére, közszereplésére tekintettel más személyeket is megillet.

Érdekes észrevenni alapjogvédő realista nézőpontból, hogy amellet, hogy az idézett ajánlás eredményével,⁸¹⁵ a kiváltott joghatással, messzemenően egyet lehet érteni, a szellemi alkotások, és különösen a doktori disszertációk megismerése nem kifejezetten az adatvédelmi és az információszabadság konfliktusának a kérdése. A kutatás szabadságának a korlátairól a

⁸¹¹ Lásd: SÓLYOM: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”*. *Fundamentum*, (2001) 2.

⁸¹² SÓLYOM: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”*. *Fundamentum*, (2001) 2.

⁸¹³ Horn Gyula miniszterelnök 1977-ben írt kandidátusi disszertációjáról van szó.

⁸¹⁴ A közszereplőkre vonatkozóan az ajánlás idézi a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot és a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot.

⁸¹⁵ Egyébként a 198/A/1997 Ajánlás fontos megállapításokat tartalmazott a minősített iratok helytelen minősítéséről is Horn Gyula disszertációja kapcsán.

dolgozat során már részletesen beszéltem. A későbbi események mutatják, hogy Schmitt Pál, korábbi államfő, aki éppen a doktori dolgozata körüli vádak miatt mondott le (és bizonyos tekintetben Kiss László úszószövetségi kapitány) ügyében a szabályozás azért nem kielégítő, mert általában az iratok kutathatósága körül feloldhatatlan ellentmondások vannak, és ezen a hatályos adatvédelmi/információszabadság rezsim sem segít. Kérdés tehát, hogy egy idézés céljából a jogi kari könyvtártól kikért doktori munka – ahogy az ombudsman írja 1997-es ajánlásában – miért „titkos” a szerzői jog alapján? Egyáltalán az ombudsman feladata-e értelmezni a szerzői jogi szabályokat? További kérdés, hogy az Akadémia mint köztestület, ha tudományos munkákat a könyvtárában megőriz, akkor ezek ugyanolyan megítélés alá esnek-e mint például az Akadémia villanyszámlája vagy közüzemi tartozása? Álláspontom szerint nem esnek egyforma megítélés alá, mert az előbbit a kutatás szabadsága, az utóbbit az információszabadság szabályozza, de az ombudsmani ajánlás ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik „A Magyar Tudományos Akadémia köztestület, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 65. § (1) bekezdése alapján közfeladatot lát el és mint ilyen szerv a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (1) bekezdése szerint a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.” Ezt alátámasztja a Ptk. 65. § (5) bekezdése is, eszerint: „(5) A köztestület által ellátott közfeladatokkal kapcsolatos adatok közérdekűek” (lásd: 198/A/1997.). Általában is jogos felvetés, hogy bármilyen doktori dolgozat megismerése miért nem része a tudomány szabadságának? Nem azért írta a kutató a tudományos dolgozatát, hogy megismerhető legyen?

Összefoglalva: kísérletet tettem a fenti pontok alatt, hogy az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatának valódi karakterét feltárjam. Álláspontom az, hogy az ombudsman esetjogát nem lehet megérteni csupán a rá vonatkozó szabályok ismertetésével. Megítélésem szerint a szabályalapú formalizmus alkalmatlan az adatvédelmi biztos joggyakorlatának a leírására. Igyekeztem alátámasztani, hogy a jogszabályalapú formalizmus ellen nem *normatív kifogásom* van, hanem azt kifogásolom, hogy alkalmatlan arra, hogy a magyar adatvédelmi ombudsman esetjogának valódi karakterét megértsük belőle. Ebben a részben arra vállalkoztam, hogy példákon keresztül kibontsam az informalizmussal együtt járó mérlegelési szabadságát az ombudsmannak, amelyhez morális jogértelmezés párosult. Az adatvédelmi ombudsman jogértelmezése és alkotmányos döntése alatt tárgyaltam három alapesetet: 1. azon ügyeket, ahol az ombudsman az adatvédelmi törvényre támaszkodott más törvényekkel szemben, hogy kibontsa álláspontját; 2. azon eseteket, ahol az adatvédelmi törvény primátusáról lemondott az ombudsman más jogszabállyal szemben; 3. és azon eseteket, ahol meg sem kísérelte az adatvédelmi törvényre alapozni érveit, mert azokat közvetlenül az Alkotmányra vagy az Alkotmánybíróság gyakorlatára alapozta az ombudsman. Reményeim szerint példákon keresztül bizonyítottam, hogy az ügyek közötti eltérés oka az ombudsman jogfelfogásában rejlik, és nem az eltérő külső jogszabályi környezetben.

II. Fejezet:

A demokratikus jogállam intézményesítése Magyarországon és az adatvédelmi ombudsman 1995 és 2011 között

1. Bevezetés

A disszertáció elején utaltam rá, hogy a magyar rendszerváltás sajátossága, hogy az fokozatosan, az alkotmányos rendszerváltás folyamatában kapott jogi és erkölcsi értelmet 1989-től kezdve egészen 2010-ig. Tehát nem egy meghatározott pillanat csupán a rendszerváltás, „1989”, hanem egy folyamat, és ebben a folyamatban kiemelkedő szerepe volt a magyar Alkotmánybíróságnak. Ennek a fejezetnek a tételmondata, hogy az adatvédelmi ombudsman az Országgyűlés, a Kormány, az igazságszolgáltatás kiépítésében az Alkotmánybíróság után a legaktívabb szereplő volt Magyarországon.

2. Az Országgyűlés működése és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon

Az adatvédelmi ombudsman részleteiben foglalkozott a parlamenti jog szinte valamennyi fontos kérdésével: a képviselői interpellációval, az írásbeli kérdés intézményével, az országgyűlési képviselő hiányzásának nyilvánosságával, a képviselői költségtérítés szabályaival és nyilvánosságával, a frakciószabályzatok közérdekűségével, és a képviselők kettős állampolgárságával.

a) Az Országgyűlés nyilvános működése és a képviselők vizsgálati jogosultsága, továbbá a parlamenti jog egyes kérdései az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában

AZ ORSZÁGGYŰLÉS NYILVÁNOS MŰKÖDÉSE

Az adatvédelmi ombudsman a parlamenti munka nyilvánosságáról így nyilatkozik:

az Országgyűlés és bizottságainak nyilvános működése mint alkotmányos szabály azt is jelenti, hogy mindazok az iratok, tervezetek javaslatok, amelyek a napirenden szereplő témák tárgyalásához készültek, szintén nyilvánosak. Ebbe a körbe tartoznak a szakértői vélemények is. Egy országgyűlési bizottság felkérésére írt szakértői véleménnyel a szerző vállalta a nyilvánosságot, a nyilvános megvitatást is.⁸¹⁶

Az adatvédelmi biztos az 1999. évről szóló Beszámolójában véleményezte az Országgyűlés zárt üléseinek jegyzőkönyvvezetési gyakorlatát. Az ombudsman véleménye szerint az Országgyűlés zárt plenáris és bizottsági üléseinek jegyzőkönyveivel kapcsolatos házszabályi rendelkezések „részben hiányosak, részben pedig ellentétesek az Avtv.-vel és az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvénnyel”.⁸¹⁷ Az adatvédelmi ombudsmannal folytatott többfordulós konzultációt követően az Országgyűlés a 2001. május 29-i ülésén elfogadott 34/2001. (VI. 1.)

⁸¹⁶ 222/K/1999. *ABI Beszámoló 1999.* 359. Páva Zoltán részére írt állásfoglalás, az OGY Ifjúsági és Sportbizottságának elnökének.

⁸¹⁷ Lásd: *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1999.* 124–125. o.

OGY határozattal módosította és kiegészítette a vitatott házszabályi rendelkezéseket. A korábbi szabályozás úgy szövegezte, hogy a zárt ülésről készült jegyzőkönyvnek az államtitkot, szolgálati titkot, illetőleg nyilvánosságra nem hozható egyéb adatot tartalmazó részét az elnöknek titkos iratként kellett kezelnie. Azt azonban nem határozta meg a Házszabály, hogy milyen egyéb adatok és meddig kezelhetők titkos iratként. A módosítás eredményeként az elfogadott új Házszabály már tartalmazta, hogy a zárt plenáris és bizottsági ülések mely közérdekű adatai és meddig zárhatók el – államtitokként vagy szolgálati titokként – a nyilvánosság elől. A digitalizáció, az elektronikus információszabadság hazai megteremtése terén úttörő lépésnek tekinthető, hogy a módosítás nyomán a Házszabály 41. § (1) bekezdésének szövegébe bekerült, hogy „az Országgyűlés nyilvános ülésének jegyzőkönyveit és a nyilvános ülésen tárgyalt irományokat, továbbá az ezzel összefüggő szavazási listát az internet hálózaton is hozzáférhetővé kell tenni”.⁸¹⁸ Ez a rendelkezés máig ható hatállyal pozitívan befolyásolja a hazai információszabadság helyzetét és valódi értelmet ad az Országgyűlés feletti demokratikus kontrollnak, amely az információszabadság eszmeiségének fontos része.

Az Országgyűlés vizsgálóbizottságai. Figyelemre méltó az 544/K/2002 számú ajánlás, az országgyűlési vizsgálóbizottságok – különösen a 41/2002. (VII. 12.) OGY határozattal létrehozott vizsgálóbizottság – adatkezelésére vonatkozóan. Az Országgyűlés a 41/2002. számú országgyűlési határozattal létrehozott egy vizsgálóbizottságot, egész pontosan az OGY Határozat „a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról” rendelkezik.⁸¹⁹ Az 544/K/2002 ügyben az adatvédelmi ombudsman azt vizsgálta, hogy a vizsgálóbizottság feladatainak ellátása során a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jogok érvényesülését biztosítja-e. Az ombudsman ajánlásában végül megállapította: elvárás, hogy az Országgyűlés vizsgálóbizottságai tevékenységük során az Alkotmány egészét tekintés mércének úgy, hogy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok ne szenvedjenek sérelmet; az Országgyűlés vizsgálóbizottságai az érintettek beleegyezése nélkül személyes adataikat nem hozhatják nyilvánosságra. (Megint fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az olyan normatív tartalom, amelyben az ombudsman felszólítja az Országgyűlést, hogy „vizsgálóbizottságai tevékenységük során az Alkotmány egészét tekintés mércének,” az ombudsman munkáját az Alkotmánybírósághoz közelíti és egy olyan alapjog-értelmezést, végül ahhoz hasonló alapjogi kazuisztikát eredményez, mint ami az alkotmánybírósági határozatokra jellemző).⁸²⁰ Az ombudsman 544/K/2002 ajánlásában felszólította a jogalkotót, hogy az információs önrendelkezési jog védelme érdekében törvényben állapítsa meg a vizsgálóbizottságok tekintetében a személyes adatok kezelésre vonatkozó szabályokat, az ombudsman az ügyben felkérte az Országgyűlést, hogy az előző rendszer állambiztonsági nyilvántartásai szabályainak ismeretén alapulván, a szükséges körülményekkel állapítsa meg a vizsgálandó személyek körét. Az ombudsman arra is felkérte az Országgyűlést ajánlásában, hogy az ismertett alkotmányos kollízió megszüntetése érdekében az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (6) bek. a) pontja értelmében indítványozza az Alkotmánybíróságnál a fenti kérdésben az Alkotmány értelmezését.⁸²¹

⁸¹⁸ A Házszabály-módosítás 2001. június 9-én lépett hatályba.

⁸¹⁹ Az 544/K/2002 ajánlást dr. Péterfalvi Attila jegyzi.

⁸²⁰ Lásd: SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrolja”. *Fundamentum*, (2001) 2.

⁸²¹ 544/K/2002.

Az országgyűlési bizottság zárt ülése. Szintén az Országgyűlés nyilvánosságával függ össze, hogy egy országgyűlési képviselő indítványa alapján indított vizsgálat 2001-ben megállapította, hogy az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek Bizottsága a Házszabály új rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva rendelt el zárt ülést. Az 550/K/2001 számú vizsgálat azt is kiderítette, hogy a zárt üléstről készült jegyzőkönyveken – ugyancsak házszabály-ellenesen – semmilyen titokminősítés nem szerepel, és hogy az Országgyűlés Hivatalának hatályos szolgálati titokköri jegyzéke nem is tartalmaz olyan titokfajtát, amely alapján a jegyzőkönyvet minősíteni lehetett volna.⁸²²

Hasonlóan kiemelés érdemel „Az esetleges korrupciós ügyek feltárására az olajügyek és a szervezett bűnözés között” elnevezéssel működő parlamenti vizsgálóbizottság zárt ülésén készült jegyzőkönyv nyilvánosságra kerülése miatt indított 418/K/2000 számú adatvédelmi biztosi vizsgálat. Ezen ügyben az adatvédelmi ombudsman a Magyar Országgyűlés ekkor hatályos Házszabályának egyes rendelkezéseit értelmezi, amelyek – értelemszerűen – a képviselői mandátumhoz és képviselői jogosultsághoz köthetők. Így szól a biztos: „a házszabály 78. § (3) bekezdése szerint a jegyzőkönyvnek az államtitkot, szolgálati titkot, illetőleg nyilvánosságra nem hozható egyéb adatot tartalmazó részét az elnök titkos iratként kezeli. Értelmezésem szerint – írja az ombudsman – ‘nyilvánosságra nem hozható egyéb’ adatnak azok tekinthetők, amelyek nyilvánosságra hozhatóságát törvények korlátozzák. Ilyen adatok például a személyes adatok, valamint az üzleti, a bank-, az értékpapír-, a biztosítási, a pénztári, az orvosi titkok.” Ezen adatok titkosságának a feloldására egyébként az ombudsmannak a pozitív jogi szabályokhoz ragaszkodva nem lett volna hatásköre, mert ilyen hatáskört csak az ekkor hatályos ún. titoktörvény biztosított volna, azonban „az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ttv.), illetve a Magyar Országgyűlés Házszabálya szerint a vizsgálóbizottság zárt üléséről készült jegyzőkönyv – amennyiben azt törvényben előírt eljárásban, országgyűlési bizottság elnöke nem minősítette – nem tekinthető minősített iratnak (...)”⁸²³ 2001-ben az Országgyűlés Társadalmi Szervezetek bizottságánál helyszíni vizsgálatot tartott az adatvédelmi biztos, és megállapította,⁸²⁴ hogy a bizottság zárt ülésének elrendelésére anélkül került sor, hogy a javaslattevő megnevezte volna, hogy mely védendő adat miatt tartja ezt indokoltnak. A zárt ülés elrendelése az ombudsman érvelésében ennél fogva az Országgyűlés Házszabályával ellentétes volt.⁸²⁵ Az ombudsman szerint az Országgyűlés bizottságainak döntésében szereplő nem személyes adatok közérdekűnek minősülnek. A bizottsági jegyzőkönyvekben szereplő adatok ennek megfelelően – amennyiben nem tekinthetők személyes adatnak – közérdekű adatok. Az, hogy egy adat közérdekűnek minősül, nem jelenti egyúttal, hogy nyilvános is. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog – hasonlóan az alkotmányos jogok többségéhez – korlátozható.⁸²⁶ Az 550/K/2001 ügyben „a vizsgálat megállapította azt is, hogy a

⁸²² *ABI Beszámoló 2001.* 104. 550/K/2001. sz. ügy.

⁸²³ Így a „titkosítás feloldásáról”, azaz a minősítés megszüntetéséről sem kell hivatalos állásfoglalást kiadnia az ombudsmannak. Lásd: 418/K/2000.

⁸²⁴ 550/K/2001. Állásfoglalás: Kincstári Vagyoni Igazgatóság kezelésében lévő ingatlanokra és pályázatokra vonatkozó adatok nyilvánosságáról.

⁸²⁵ A zárt bizottsági ülés elrendelésével és a zárt üléseken keletkezett jegyzőkönyvek kezelésével kapcsolatos szabályokat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló – többször módosított – 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat tartalmazta. Az Országgyűlés 2001. május 29-i ülésnapján fogadta el a Házszabály módosításáról szóló 34/2001. (VI. 1.) OGY határozatot, mely 2001. június 9-én lépett hatályba. Az adatvédelmi biztos érvei szerint a zárt ülés elrendelése a Házszabály 69. § (2) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával történt.

⁸²⁶ A parlamenti bizottsági jegyzőkönyv és a döntés nyilvánosságára a következő jogszabályi rendelkezések vonatkoznak: A zárt bizottsági ülés elrendelésével és a zárt üléseken keletkezett jegyzőkönyvek kezelésével kapcsolatos szabályokat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének ekkor hatályos Házszabályáról szóló –

jegyzőkönyvön nem szerepel a Hárszabály 78/A. § (3) bekezdés b) pontjában előírt minősítés. A jegyzőkönyv borítóján az iktatószámokon kívül mindössze a „Zárt ülés!” felirat olvasható. A vizsgálat során kiderült továbbá, hogy a Magyar Országgyűlés Hivatala szolgálati titokkörti jegyzéke (megjelent a Magyar Közlöny 1998. évi 18. számában) nem is tartalmaz olyan pontot, melynek alapján a szolgálati titokká minősítésre lehetőség lett volna.⁸²⁷

Országgyűlési tudósítások. Korábban ismerttettem, hogy az RTL Klub az országgyűlési tudósítások korlátozását kifogásoló panaszában⁸²⁸ sérelmezte, hogy a televíziós társaságok csak az Országgyűlés Hivatala zártláncú televíziós stúdiója által készített úgynevezett, kimenő jel felhasználásával tudnak tudósítani. Emiatt a televízió „nem tudja a nézők számára megmutatni, mi is történik az ülésteremben. [...] Nem látszik, hogy az egyes képviselők miért nem szavaznak, miért nyomnak más gombot, mint amit eredetileg szerettek volna.”⁸²⁹ Az adatvédelmi ombudsman állásfoglalásában kifejti: az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából adódóan valóban közérdek fűződik ahhoz, hogy a testület és az egyes képviselők ténykedését bárki érdeklődő figyelemmel kísérhesse.⁸³⁰ Az adatvédelmi ombudsman szerint „az Országgyűlésre is kiterjed az Avtv. hatálya. A parlament is köteles feladatkörével összefüggő ügyekben elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását (tehát a televíziós közvetítés esetén is fontos a pontos és gyors tájékoztatás) és kérelemre köteles a kezelésében lévő közérdekű adatokat bárki számára megismerhetővé tenni.”⁸³¹ Az ombudsman rámutat: személyes részvételen (karzaton) és a plenáris, valamint a bizottsági ülések dokumentumainak megismerhetőségén kívül az Avtv.-ben előírt „tájékoztatást szolgálja a nyilvános plenáris üléseknek az internet útján történő folyamatos közvetítése”.⁸³² Ez annyit tesz, hogy az ülések nyilvánosságának számos egyformán elismert módja van, az internetes közvetítéstől a papíralapú jegyzőkönyvekig. Az ombudsman álláspontja, hogy ezek egytől egyig a közérdekű adatok megismerését szolgálják.

A sajtószabadság és az információszabadság határán mozog az a parlament nyilvánosságát érintő ügy is, amelyben a tv2 *Tények* című műsora rejtett kamerás felvételeket készített tiltott, nem kijelölt helyen dohányszó országgyűlési képviselőkről. Az ügy kapcsán a televíziós csatorna panasszal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyetteséhez.⁸³³ A panaszra részben az adatvédelmi biztosnak kellett válaszolnia, aki megállapította, hogy a közérdekű adatok megismerésének jogát a kifogásolt intézkedés nem sérti, továbbá, hogy a képviselőknek a parlamenti folyosókon való tartózkodása nem tekinthető eleve közszereplésnek.⁸³⁴

Összefoglalva, az Országgyűlés nyilvános működésének a kapcsolatát az adatvédelmi ombudsmannal, megállapítható, hogy a demokratikus átmenet éveiben az adatvédelmi

többször módosított – 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat tartalmazta. Az Országgyűlés 2001. május 29-i ülésnapján fogadta el a Hárszabály módosításáról szóló 34/2001. (VI. 1.) OGY határozatot, mely 2001. június 9-én lépett hatályba. Az ezt követően tartott bizottsági ülésekre tehát már a módosított szabályok vonatkoztak.

⁸²⁷ 550/K/2001.

⁸²⁸ 215/K/2004.

⁸²⁹ *ABI Beszámoló 2014.* 144.

⁸³⁰ 215/K/2004

⁸³¹ 215/K/2004. „Az Avtv.-vel összhangban a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a következő rendelkezéseket tartalmazza: Hárszabály 41. § (1) Az Országgyűlés ülései a 42. § (1) bekezdésében meghatározottak kivételével nyilvánosak.”

⁸³² 215/K/2004.

⁸³³ A panaszbeadványban a TV2 az Országgyűlés elnökének 3/2004. számú rendelkezését kifogásolta. A TV2 szerint sérti a sajtó- és az információszabadságot e rendelkezésnek az a szabálya, hogy az ülésterem folyosóin csak az írott sajtó képviselői tartózkodhatnak.

⁸³⁴ 1920/A/2004. *ABI Beszámoló 2004.* 145.

biztosnak döntő befolyása volt mind a plenáris ülés nyilvánosságára, mind pedig a vizsgálóbizottságok demokratikus működésére.

A KÉPVISELŐK VIZSGÁLATI JOGOSULTSÁGA, A VAGYONNYILATKOZATOK NYILVÁNOSSÁGA ÉS AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN

A képviselői munka gyakran együtt jár bizonyos társadalmi jelenségek vizsgálatával, esetleg konkrét ügyek vizsgálatával, amelyek sajátos vizsgálatási jogosítványt tesznek szükségessé. Ezért visszatérő kérdés az ombudsman joggyakorlatában, hogy mire terjed ki az országgyűlési képviselők információ-hozzáférési joga. Tulajdonképpen két megközelítés között ingadozott az adatvédelmi biztos joggyakorlata. Az egyik szerint az információszabadság mindenkit megillető joga és annak Avtv. szerinti definíciója a parlamenti képviselőket is megilleti eljárásuk során. A másik álláspont a képviselők sajátos jogi státuszára hivatkozik és ennek terjedelmét nem teszi az adatvédelmi törvénytől függővé.⁸³⁵ Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvénynek (Jatv.) még az Avtv. elfogadása előtt született [8. § (1) bekezdése] kimondja, hogy „az állami szervek kötelesek az országgyűlési képviselőket megbízatásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni”. Ez a jog az adatvédelmi ombudsman szerint egyszerre több is és kevesebb is, mint „a mindenkit megillető” információszabadság. Több, mert a felvilágosítás köréből nem zárja ki a személyes adatokat, ugyanakkor csak az állami szervek számára teszi kötelezővé az adatszolgáltatást. Az adatvédelmi ombudsman rámutat, hogy megnyugtató megoldás az volna, ha az Országgyűlés összhangba hozná a Jatv. idézett rendelkezését az Avtv. szabályaival.⁸³⁶ Számos ügy foglalkozik a parlamenti képviselők vizsgálati jogosultságaival. (816/K/1997; 159/A/1999. 697/K/2001.; 892/A/2002; 344/K/2003; 788/A/2005; 839/A/2005-7; 79/A/2006-3.). Ezek közül is figyelmet érdemel a 816/K/1997 állásfoglalás a tüntetésről készült rendőrségi videofelvételek országgyűlési képviselőnek történő átadásáról. Szoros szövegértelmezéssel semmi köze az információszabadságnak ahhoz, hogy egy országgyűlési képviselő a rá vonatkozó törvény szerint milyen iratokat ismerhet meg. Viszont az ombudsman 1997-ben így fogalmaz: „Megítélésem szerint egyedi szabálysértési vagy büntetőeljárási ügyben a képviselő nem tekinthet be az iratokba. Tekintettel azonban a demonstráció során történtek közérdekű jellegére, elfogadhatónak tartom azt az eljárást, melynek során a képviselőnek – kérésére – a szóban forgó felvételeket a rendőrség levetíti.”⁸³⁷

A későbbi jogesetek az ombudsman joggyakorlatában elmozdultak abba az irányba, hogy az országgyűlési képviselő jogosultságait a Jatv. hatálya alatt vizsgálta az ombudsman, és ilyen indítvány esetén megállapította a hatáskörének hiányát. „Az adatvédelmi biztos korábbi beszámolóiban is felhívta a figyelmet, hogy hatáskör hiányában nem vizsgálhatja azokat a beadványokat, amelyekben országgyűlési képviselők az Alkotmányban, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben, vagy az Országgyűlés Házszabályában foglalt jogaik megsértését kifogásolják.”⁸³⁸

Az adatvédelmi biztosi gyakorlatban visszatérő probléma, mire terjed ki az országgyűlési képviselők információ-hozzáférési joga; illetve ezzel összefüggésben az adatvédelmi biztos eljárási, intézkedési lehetősége. A korábbi hasonló ügyekben kifejtettek szerint nincs hatásköröm arra, hogy az

⁸³⁵ Az országgyűlési képviselők vizsgálati jogosultságát ezért az Avtv. és más jogszabályok ütközésénél is lehetne tárgyalni. Mint rámutattam, az adatvédelmi törvény primátusát az ombudsman jogértelmezésében áttörnek egyes speciális törvények mint *lex specialis*ok.

⁸³⁶ *Az adatvédelmi biztos beszámolója 2001.* 147.

⁸³⁷ 816/K/1997.

⁸³⁸ *ABI Beszámoló 2005.* 139.

országgyűlési képviselőket e tisztségükből eredően megillető jogosítványok (így különösen az Alkotmányban, a Hárszabályban, illetve az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben biztosított jogosítványok) érvényesülését vizsgáljam. Különösen nincs hatásköröm arra, hogy e jogosítványok esetleges, állított megsértését vizsgáljam, azt megállapítsam. (Egy ilyen hatáskör az ombudsmani jogállással is összeegyeztethetetlen lenne.)⁸³⁹

A képviselők vagyoni helyzetének vizsgálata. Az adatvédelmi ombudsman nagy aktivista határozatai közé tartozik a 99/A/2001 állásfoglalás az országgyűlési képviselők vagyoni helyzetét vizsgáló bizottság létrehozásáról. Két országgyűlési képviselő véleménye szerint (dr. Csákabonyi Balázs és Tóth András országgyűlési képviselők) sértette a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot, hogy az Országgyűlés a képviselők vagyoni helyzetét vizsgálóbizottságok útján kívánta feltárni, vizsgálni.⁸⁴⁰ Az ombudsman megállapította, hogy az Országgyűlés nem állíthat fel vizsgálóbizottságot a képviselők vagyoni helyzetének a vizsgálatára! Az adatvédelmi ombudsman állásfoglalásában megállapításokat tesz az országgyűlési vizsgálóbizottságok helyéről a hatalommegosztás rendszerében. Eszerint: “a parlamenti vizsgálóbizottság (...) a kormányzat ellenőrzésére szolgál, és nem szokás olyan onnipotens szervként működtetni, amely az igazságszolgáltatás vagy a bűnüldözés funkcióit veszi át az ezek eljárására vonatkozó (...) alkotmányos és törvényes garanciák nélkül.”⁸⁴¹ Az ekkor hatályos Alkotmány 21. § (3) bekezdése szerint „az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előtűk vallomást tenni”. Az ombudsman azonban úgy érvelt, hogy helytelen lenne az Alkotmány 21. paragrafusának nyelvtani értelmezése, mert “az nem zárja ki olyan parlamenti vizsgálóbizottság létrehozását, melynek feladata például az országgyűlési képviselők vagy akár az állampolgárok szélesebb köre szexuális orientációjának feltárása”. Mivel az Alkotmány 59. §-a védi a személyes adatokhoz való jogot, ezért – ugyan az országgyűlés adatvédelmi biztosaként az alkotmány értelmezése az ombudsman szerint is hatáskörtúllépés – mégis azt tartja az ombudsman alkotmánykonform megoldásnak, ha az 59. § adatvédelmi szabályait irányadónak tartjuk a parlamenti vizsgálóbizottságokra is – mert, szól az adatvédelmi ombudsman jogi kreativitást nem nélkülöző érvelése –, így az Alkotmány 21. § és az Alkotmány 59. §-a egyaránt érvényesül. Ellenkező esetben „az alkotmány egyik szabályának a másik ellenében való kijátszása” történne. Az ombudsman egyrészt tehát az Alkotmány primer értelmezésére vállalkozik, és kifejti álláspontját az Alkotmány 21. §-ról, másrészt tulajdonképpen erőteljesen szűkíti a parlamenti vizsgálóbizottságok hatáskörét. Hiszen az Alkotmány 59. §-nak a rávetítése a vizsgálóbizottságokra (Alkotmány 21. § (3) bekezdése), valójában a vizsgálóbizottságok hatókörének a szűkítését jelenti. Ugyanis a vizsgálóbizottságok vizsgálatának terjedelmét az ombudsman leszűkíti azokra az esetekre, ahol a személyes adatok kezeléséhez az érintett hozzájárul. Jól jelzi az ügy komplexitását, hogy megértéséhez a parlamenti vizsgálóbizottság mandátumának a terjedelmét és a képviselők felelősségét a parlament felé is vizsgálni kell. Ugyanis az ombudsman érveléséből az is következik, hogy senki sem kötelezhető a vizsgálóbizottság előtt megjelenni, illetve nem kötelező a bizottság kérdéseire válaszolni, mert minden ilyen vizsgálat csak az érintett beleegyezésével történhet.

Az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánosságával kapcsolatban dr. Isépy Tamás, az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottságának elnöke azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz 2000-ben, hogy a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Játv.) alapján jogszerű-e

⁸³⁹ 79/A/2006-3. http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=allasfogl2006&dok=79_A_2006-3.

⁸⁴⁰ 103/2000. (XII. 20.) OGY határozat.

⁸⁴¹ 99/A/2001 Állásfoglalás.

megtagadni a kérést, hogy a képviselők a saját vagyonynyilatkozatukat megtekintsék. Az ekkor hatályos Játv. 22. § (2) bekezdése kimondta: „az e törvény 1. számú melléklete szerinti vagyonynyilatkozatba csak a Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be összeférhetetlenségi eljárás megindítása esetén”.⁸⁴² Az adatvédelmi biztos válaszában leszögezi: „Az Avtv. és a Játv. nem egyszerűen az általános és a speciális viszonyában állnak. A Játv. 22. § (2) bekezdésének korlátozó tartalma ugyanis – álláspontom szerint – az érintett képviselőre nem, hanem csupán harmadik személyekre vonatkozik. Csak ez esetben tekinthető ugyanis e szabály alkotmányosnak. Amennyiben ugyanis a korlátozás magára a képviselőre is vonatkozna, ez az információs önrendelkezési jog alkotmányosértő korlátozását jelentené. Ellentétes volna továbbá az Avtv. idézett 1. § (1) bekezdésével, mely szerint az Avtv.-től – akár törvényi szabályozással is – eltérni csak akkor lehet, ha erre maga az Avtv. lehetőséget ad.”⁸⁴³ Az ombudsman véleménye szerint tehát „az Alkotmány, az Alkotmánybíróság határozatai, valamint az Avtv. alapján az információs önrendelkezési jog alkotmányellenes korlátozását jelentené a képviselők jogállásáról szóló törvény olyan értelmezése, mely szerint a képviselő a saját vagyonynyilatkozatáról nem kaphat másolatot”.⁸⁴⁴

Érdemes kiemelni az ombudsman jogértelmezéséről az előző fejezetben kifejtettekkel párhuzamosan, hogy a 784/K/2000 ügy tulajdonképpen a Játv. több értelmezése közül egy – az adatvédelmi ombudsman álláspontja szerint – alkotmánykonform értelmezést választ az ügy megoldásához. Ez a jogértelmezési szabadság az ombudsman álláspontját az alkotmánybírósági határozatokhoz közelíti. Az adatvédelmi biztos, egyébként rendkívül elegáns érvelésével, az adatvédelmi törvény és a képviselők jogállásáról szóló törvény egymásra vetítésével egy olyan érvelést választ, amely így megfelel a hatályos Alkotmány rendelkezéseinek, de ami Játv. szoros olvasatából nem következne. Meg kell jegyezni, hogy az országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozata egyéb aspektusból is felmerült az adatvédelmi biztos joggyakorlatában, leginkább úgy, hogy a képviselő önbevallása sérti-e a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogát és a két jog ütközése esetén mi a helyes eljárás.

Összefoglalva a képviselők vizsgálati jogosultságát és a vagyonynyilatkozatok nyilvánosságát, meg kell állapítani, hogy az országgyűlési képviselőket megillető informálódási jog és a közérdekű adatok nyilvánosságának együttes alkalmazása jogértelmezési nehézségeket okozott az ombudsman esetjogában. Az adatvédelmi ombudsman eljárásában a jogesetek részletes vizsgálata során fent rámutattam, hogy az ombudsman mérlegelési jogkörében gyakran intellektuálisan is nagyon igényes alkotmányos megoldásokat igyekezett találni az elhatárolási kérdéseknek, és ehhez alkotmányos teszteket is segítségül hívott. Az ombudsman joggyakorlatában az Országgyűlés működését illetően, az okozott gondot, hogy – ahogy a 2005-ös Adatvédelmi Biztos Beszámolója helyesen rámutat: „elodázhatalanná vált annak tisztázása, milyen viszonyban áll az Alkotmány 27. §-ában, illetve a Hárszabály 91. §-ában szabályozott kérdés, valamint az Alkotmány 61. §-ában, illetve az Avtv.-ben szabályozott közérdekű adatigénylés”.⁸⁴⁵

⁸⁴² Érvelését azzal is kiegészíti Isépy, hogy „a Játv. 22. § (4) bekezdése szerint a nyilvántartásban szereplő adatokat a képviselő záró vagyonynyilatkozatának megtételét követő 30. napon törölni kell, holott a képviselőt megillető rendelkezési jog esetén a törlés, illetve megsemmisítés helyett az említett 1. számú melléklet szerinti vagyonynyilatkozatot az ő részére kellene átadni”.

⁸⁴³ 784/K/2000.

⁸⁴⁴ *ABI Beszámoló 2000.* 313–316.

⁸⁴⁵ *ABI Beszámoló 2005.* 136.

b) A képviselői mandátum egyes aspektusai: az interpelláció, az írásbeli kérdés, az országgyűlési képviselő hiányzása, az országgyűlési képviselők költségtérítése és a frakciószabályzat nyilvánossága, valamint a képviselők kettős állampolgársága

AZ INTERPELLÁCIÓ ÉS AZ ÍRÁSBELI KÉRDÉS

Nemcsak az országgyűlési képviselő vizsgálati jogosultságát elemezte az adatvédelmi ombudsman, hanem azt is, hogy a képviselői interpelláció és az írásbeli kérdés az információszabadság körébe tartozik-e? Az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) AB határozata szerint: „az Alkotmány 27. §-ában szabályozott kérdés/interpelláció jogintézményének kiemelt jelentősége van az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott, a közérdekű adatok megismerésének lehetőségét biztosító alkotmányos jog érvényesülése szempontjából”.⁸⁴⁶ Ezzel szemben a 79/A/2006 ügyben az adatvédelmi ombudsman – disszertáció szerzője által is osztott – álláspontja, hogy a kérdés és az interpelláció intézménye a képviselői mandátumhoz köthető jogintézmény és nem esik a közérdekű adatok megismerésének tárgykörébe. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog az Alkotmány XII. fejezetében szabályozott alkotmányos alapjog, amelynek szabályozásánál az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését is figyelembe kell venni. Az alkotmányos alapjogok az állam és a joghatósága alá eső személyek közötti viszonyt rendezik: e jogok érvényesítése során az egyik oldalon tehát mindig az állam (valamelyik szerve), a másik oldalon pedig olyan személy áll, aki (amely) nem minősül az állam szervének. Az állami szervek közötti viszony fogalmilag nem esik, nem eshet az Alkotmány XII. fejezetében szabályozott alapjogok érvényesítése kategóriájába. A 79/A/2006 állásfoglalásban a beadványozó az információszabadság sérelmét látta az interpellációs jog megsértésében. 2005-ben az adatvédelmi ombudsman azügyben foglalt állásfoglalást, hogy jogszerű-e, hogy egy országgyűlési képviselő írásbeli kérdésében úgy fogalmaz, hogy „tekintettel az 1992. évi LXIII. törvény 19. §-ra és 20. §-ának (1) bekezdésére, az írásbeli kérdést egyúttal közérdekű adat megismerése iránti kérelemnek is tekintse”. Egy másik országgyűlési képviselő pedig azt kérte az adatvédelmi biztostól, hogy „adatvédelmi szempontból” minősítse a miniszternek az írásbeli választ igénylő kérdésre adott „elutasító válaszát”.⁸⁴⁷ A dolgozat álláspontja, hogy valóban súlyos alkotmányos sérelem az interpelláció és az írásbeli kérdés jogának a megsértése, ez azonban a képviselő mandátumához köthető jogsérelem, amit ekként is kell elbírálni az Alkotmány és a parlamenti jog szabályai szerint.

Az interpelláció benyújtásának az elmulasztása. A nyilvánosság mellett foglalt állást az adatvédelmi biztos abban az ügyben is, melyben az eldöntendő kérdés az volt, hogy megismerhető-e, ha az érintett képviselő nem nyújtott be interpellációt. Az adatvédelmi ombudsman szerint egy parlamenti vagy önkormányzati képviselő interpellációjának ténye, illetve maga az interpelláció az Avtv. 19. § (4) bekezdése alá esik, azaz közérdekű adat, mivel a parlamenti képviselői minőségével, e minőségében végzett tevékenységével összefüggő adatról van szó.⁸⁴⁸ A biztosnak azt kellett tehát mérlegelnie, hogy mennyiben függ össze a képviselő „feladatkörével” az a tény, illetve tényállítás, hogy az érintett képviselő nem interpellált.⁸⁴⁹ A ombudsman álláspontja szerint ez az adat akkor is „feladatkörével összefüggő személyes adata” a képviselőnek, ha éppenséggel passzív magatartást tanúsít, tehát „nem interpellál”.

⁸⁴⁶ 3/2004. (II. 17.) AB határozat.

⁸⁴⁷ Lásd: *ABI Beszámoló 2005.* 137.

⁸⁴⁸ 570/K/2006.

⁸⁴⁹ *ABI Beszámoló 2006.* 135.

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ HIÁNYZÁSA

Az országgyűlés képviselők hiányzásával függ össze a 87/A/1997 számú korai adatvédelmi ügy. Ebben egy újságíró azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy az Országgyűlés Hivatala nem hajlandó kiadni az országgyűlési képviselőknek a szavazásokról való hiányzásukra vonatkozó adatokat. Az Országgyűlés főtitkára arra hivatkozott, hogy az ekkor hatályos Házszabály felhatalmazása⁸⁵⁰ alapján a Házbizottság rendelkezett a hiányzásra vonatkozó adatok titkosságáról.⁸⁵¹

Az adatvédelmi ombudsman az ügyben elvi élel leszögezte: az országgyűlési képviselőknek a feladatuk ellátásával összefüggő adatai nyilvánosak. A képviselők hiányzása a plenáris és a bizottsági ülésekről közérdekű adat. Az Országgyűlés Hivatala a képviselőről a kezelésében lévő ilyen adatokat bárki számára köteles hozzáférhetővé tenni.⁸⁵² A képviselőknek feladatuk ellátása körében tanúsított magatartásával, tevékenységével kapcsolatos valamennyi adat (felszólalásaik, szavazásaik, jelenlétük és távolmaradásuk plenáris és bizottsági üléseken) ismerete – ideértve a képviselői alapidő csökkentésére vonatkozó adatokat is – a tájékozott választópolgári értékelés alapfeltétele. Ez alól a zárt ülések dokumentumai, a titkosan leadott szavazatok tartalma jelentenek csak kivételt. Nem függ össze a képviselői tevékenység megítélhetőségével, ennél fogva védelem illeti a képviselői hiányzásokkal kapcsolatos azon személyes adatot, amelynek ismerete nem feltétele a képviselői munka értékelésének, így a távolmaradás okaként nem közérdekű adat az, amely például a képviselő betegségére, családi eseményeire vonatkozik. Ebből következően csupán a hiányzás ténye, nem pedig annak indoka tekinthető feltétel nélkül közérdekű adatnak.⁸⁵³

Az ombudsman ugyanakkor mandátumától függetlenül is a parlamenti jog egyes kérdéseiben véleményt nyilvánít. Eddig elemzett aktivista felfogásban nem mulasztja el, hogy Házbizottság helyét kijelölje a bizottsági rendszerben és meghatározza a Házbizottság jogforrási helyét is, mégha ez hatáskörének túllépésével is jár. Imígyen szól az adatvédelmi ombudsman: az Országgyűlés Házbizottsága mint egyfajta „szuperbizottság” a többi állandó bizottságtól eltérő feladatokkal és speciális hatáskörökkel rendelkezik. Az (ekkor hatályos) Házszabály⁸⁵⁴ ugyan felhatalmazza a Házbizottságot a képviselők hiányzása miatti alapidőscsökkentésre vonatkozó szabályok megalkotásával is. E felhatalmazás – érvel az ombudsman – azonban nem terjedhet ki a törvényi rendelkezésektől való eltérésre. Az Országgyűlés Házbizottságának „rendelkezése a képviselők szavazásról való távollétével összefüggő egyes kérdésekről” egyetlen jogalkalmazó számára sem tekinthető jogforrásnak, és kiváltképp nem korlátozhatja a polgárok Alkotmányban biztosított információszabadságát.⁸⁵⁵

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ NEMI ORIENTÁCIÓJA, KÁBÍTÓSZER-FÜGGŐSÉGE ÉS KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁGA

Korábban, az adatvédelmi ombudsman morális jogértelmezése alatt részletesen elemezte a disszertáció, hogy 1998-ban egy indítvány szerint a szélsőjobboldali Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) országgyűlési képviselőjelöltjeivel olyan szerződést kötött,⁸⁵⁶ amelyben a jelölteknek különleges adataikról, nevezetesen arról kellett nyilatkozniuk, hogy nem

⁸⁵⁰ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 44. § (3) bekezdésében foglaltak szerint.

⁸⁵¹ A Házbizottság 1995. május 1-jei hatállyal rendelkezést adott ki.

⁸⁵² 87/A/1997.

⁸⁵³ 87/A/1997.

⁸⁵⁴ A Házszabály idézett 44. § (3) bekezdése hatalmazza fel a Házbizottságot.

⁸⁵⁵ 87/A/1997.

⁸⁵⁶ 234/K/1998.

szenvednek alkohol és/vagy kábítószer-függőségben, valamint nem homoszexuálisak-e. A MIÉP elnöke a kérdéses szerződésről többszöri megkeresés ellenére sem nyilatkozott, ezért az adatvédelmi biztos álláspontját elvi alapon alakította ki. Eszerint lényegében a szerződési szabadság elvéből fakadóan a párt a képviselőjelöltjével bármilyen, jogszabályi tilalomba nem ütköző tartalmú szerződést köthet.⁸⁵⁷

A képviselő kettős állampolgársága. Jog és politika kapcsolatát is érinti a már korábban ismertetett 975/K/2008-3. ügy, amelyben az adatvédelmi ombudsman abban a kérdésben döntött, hogy az országgyűlési képviselők kettős állampolgárságát minden parlamenti képviselőnek fel kell-e fednie.

Az indítványozó szerint

fontos annak ismerete, hogy a népszuverenitás legfőbb letéteményeseként eljáró országgyűlési képviselőt az állampolgári hűség kizárólag a Magyar Köztársaság, vagy egyidejűleg más szuverén állam felé is köti. Az adott képviselő-jelölt kizárólag magyar, vagy többes állampolgárságának ténye a választópolgárok számára fontos információt jelent, hiszen az egyéni képviselő választásakor a választópolgár a jelölt programja mellett eddigi tevékenységéről is dönt a politikai felelősség elvének megfelelően. A politikai felelősség táján vett fogalmi körébe pedig az is beletartozik, hogy az adott jelölt a Magyar Köztársaság 'köz'-e mellett viseltet-e elkötelezettséget más szuverén állam és annak 'köz'-e felé.⁸⁵⁸

Az ügy háttere, hogy az egyik parlamenten belüli jobboldali párt azt firtatta az Országgyűlésben, hogy van-e összefüggés a képviselők lojalitása (nemzeti lojalitása) és többes állampolgársága között.

Az ombudsman álláspontja szerint a képviselők esetében a kettős állampolgárságra vonatkozó adat közérdekből nyilvános, nem tekinthető kizárólag a magánélet részének, az ilyen adat nyilvánossága nem sérti az érintett magánszféráját, személyes integritását, ezért nem indokolt a személyes adatok védelmére vonatkozó, az Alkotmányban és az Avtv.-ben lefektetett szabályok alkalmazása. „(...) a felvetett kérdésre a válaszom tehát az, hogy az országgyűlési képviselők kettős állampolgárságára vonatkozó adat az Avtv. 19. § (4) bekezdése körébe tartozó, közérdekből nyilvános személyes adat.”⁸⁵⁹

Az ombudsman érvelésében tehát a közérdekből nyilvános adatra támaszkodik. Jelenleg, az Infotv. bevezetése óta, de azt megelőzően is számos olyan törvény létezik, amely meghatározott személyes adatokat közérdekből nyilvánossá tesz. 2005-ben az adatvédelmi törvény maga határozott meg egy ilyen adatkört. A 19. § (4) bekezdés ugyanis kimondja, hogy ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Avtv. 2. § 5. pontja szerint közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

A képviselők kettős állampolgársága kapcsán ombudsman kifejti, hogy az országgyűlési képviselők a választópolgárok felhatalmazása alapján közfeladatot ellátó személyek, akiknek a feladatkörükkel összefüggő adatai – néhány, törvényben szabályozott esetet kivéve – nyilvánosak. A közfeladatot ellátó személyek közül az országgyűlési képviselők munkáját jellemzi a legnagyobb nyilvánosság. Az Avtv. idézett rendelkezésén túl

⁸⁵⁷ 234/K/1998.

⁸⁵⁸ 975/K/2008-3.

⁸⁵⁹ 975/K/2008-3.

ezt garantálják az Országgyűlés működését és a képviselők tevékenységét szabályozó egyéb normák (mindenekelőtt a Magyar Köztársaság Alkotmánya, a Házsabály, a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény). Az ombudsman rámutat: a kettős állampolgárság az adott személy számára nemcsak több jogosultságot, de esetleg több kötelezettséget is jelent, mely utóbbiak teljesítése befolyással lehet képviselői feladatai ellátására is. Ennyiben olyan személyes adatról van szó, amely a köztevékenységgel összefügg.

A FRAKCIÓSZABÁLYZATOK NYILVÁNOSSÁGA

Figyelemre méltó az ombudsman álláspontja az országgyűlési képviselőcsoportok szervezetére és működésére vonatkozó szabályzatok nyilvánosságáról, melyet a 206/K/2008 adatvédelmi biztosi ajánlásban fejt ki az ombudsman.⁸⁶⁰ Az ajánlás értelmében az országgyűlési frakciók nem közfeladatot ellátó szervek. A pártfrakciók működésére vonatkozó, általuk kezelt – nem személyes – adatok így nem minősülnek közérdekű adatoknak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a pártok és parlamenti frakcióik működésének (legalább részleges) nyilvánossága ne volna legitim igény a közügyek átláthatóságának tükrében.

Az adatvédelmi biztos jogkörében eljáró Szabó Máté általános ombudsman a következő – politológiai elemzést sem nélkülöző – megállapításokat teszi: az országgyűlési képviselőcsoportok mindegyike rendelkezik szabállyal. A frakciósabályzatok a képviselőcsoportok belső döntéshozatali rendjét, a frakciótagok jogait, kötelességeit határozzák meg. A szabályzatok olyan belső pártnormák, amelyek a frakciók összehangolt és hatékony működését hivatottak elősegíteni. Megjelenésük értelemszerű következménye a modern demokráciákra sok évtizede jellemző, pártok által uralt parlamenti működésnek.

Az ombudsman így folytatja: a pártok sajátos köztes státuszt foglalnak el a társadalom intézményrendszerében. Nem részei sem az állami, közhatalmi szerveknek, sem a civil szférának. Közvetlenül – formális, jogi értelemben – közhatalmat nem gyakorolhatnak, de közvetve a közhatalmi döntések sokaságára gyakorolnak meghatározó befolyást. A pártok a parlamentáris demokráciákban az elmúlt évszázad folyamán a politikai üzem működtetésének legfőbb ágensei lettek.⁸⁶¹ Itt megjegyzem, hogy a fenti politológiai fejtegetéssel egyet értek, de ezen megállapítások egész biztosan nem következnek a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát biztosító ekkor hatályos Avtv.-ből. Az ombudsman így folytatja: a liberális államnak szociális állammá alakulásával párhuzamosan a pártok az egykori osztálpártokból a különféle szervezett érdekeket integráló, átfogó társadalompolitikai programmal rendelkező szervezetekké váltak, amelyek a politikai akarat kialakításának eszközei, de immár nem a közönség, a választópolgár, hanem a pártvezetés kezében. A pártok állítanak képviselőjelölteket és kínálnak programot a politikailag többnyire passzív polgároknak, ők alakítják ki – a parlamenten belüli szavazás útján – a társadalom számára a kötelező normákat.⁸⁶²

Az ombudsman rámutat, hogy a frakciók megalakulását és működését szabályozó Házsabály egyrészt az ekkor hatályos jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. § (1) bekezdése értelmében nem minősül jogszabálynak, másfelől a pártfrakciókra és a frakcióvezetőkre vonatkozó rendelkezései nem határoznak meg önálló állami, illetőleg közfeladatokat, csupán meghatározott, az Országgyűlés működésével összefüggő jogokat és kötelezettségeket tartalmaznak. Az országgyűlési frakciók különböző állami testületek tagjainak jelölésére vonatkozó, törvényekben biztosított joga hasonlóképpen egy-egy konkrét jogosultságot jelent, amely szintén nem tekinthető önálló közfeladatnak. A pártfrakciók

⁸⁶⁰ http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=ajanlasok2008&dok=206_K_2008-12.

⁸⁶¹ 206/K/2008-12.

⁸⁶² 206/K/2008-12.

működésére vonatkozó, általuk kezelt – nem személyes – adatok tehát nem minősülnek közérdekű adatoknak. „Ez azonban nem jelenti azt, hogy a pártok és parlamenti frakcióik működésének legalább részleges nyilvánossága ne volna a közügyek átláthatóságának legitim igénye.”⁸⁶³

Az ombudsman rámutat: ez a funkcióváltás együtt járt a korábbi parlamenti funkciók és a képviselői szerepek gyökeres átalakulásával, melyet felgyorsított az ülésteremnek a közönség számára való megnyitása. A parlamenti működés teljes nyilvánosságát biztosító tömegkommunikációs eszközök (előbb a rádió, később a televízió), majd az internet révén a parlamentek a folyamatos politikai kampány színterévé váltak. Az egykori törvényhozás – amelyben az egymást nyilvános vitában érvekkel meggyőzni akaró, valóban szabad mandátummal bíró képviselők helyét utasításokhoz kötött pártmegbízottak vették át –, vitázó testületből a korábban már kialakított pártpolitikai álláspontokat demonstráló testületté vált. A szakmai érvek helyét az elképzelt átlagnéző ismereteihez igazított szimbolikus beszéd vette át. Azokban az országokban, ahol a parlamenti ügyrendek alapján a bizottsági ülések is nyilvánosak, ott az érdemi, tárgyszerű vita végképp kiszorult a parlament falai közül.⁸⁶⁴

Az ombudsman érvelésében a többpártrendszer helyreállító rendszerváltás nyomán felállt új magyar Országgyűlés működése is egyre inkább az ismert parlamentáris demokráciákban jellemző jegeket mutatja. Az országgyűlési frakciók a választásokon indult pártok parlamentbe bejutott képviselőiből álló csoportok, melyek az Országgyűlés munkájában az adott párt politikáját, akaratát képviselik, mégpedig folyamatos versengésben a rivális pártfrakciókkal. A képviselők ténykedését jogi értelemben nálunk is a szabad mandátum elve határozza meg, valójában azonban a képviselő a pártjától imperatív mandátumot kap. A parlamentáris demokráciák jellemzőjeként a pártfrakciók vagy a kormányzati politika sikerességének előmozdításán (kormánypárti frakciók), vagy a kormánynak a következő választáson történő leváltásán (ellenzéki frakciók) munkálkodnak. A parlamenti pártfrakciók működésének kereteit, a képviselők jogait és kötelességeit pedig elsősorban a pártok frakciószabályzata határozza meg. E szabályzatok legfontosabb funkciója, hogy biztosítsák a frakció-munka hatékonyságát, az ehhez szükséges munkamegosztást, a belső döntéshozatali rendet és a frakciófegyelmet. A pártok és parlamenti frakcióik – a mindenkori kormányzati politikát meghatározó módon befolyásoló szerepük ellenére – zömmel a nyilvánosság kizárásával működnek, amely a versengő többpártrendszer részben érthető velejárója. Működésükből ma jellemzően maguk határozzák meg, mit (és miként) tesznek nyilvánossá, az általuk folyamatosan előállított és szervezett nyilvánosság maga is eszköze a politikai hatalomért folytatott harcnak.⁸⁶⁵

A magyar Országgyűlés képviselőcsoportjainak belső szabályzatairól jogszabály nem szól. Ilyen szabályzat készítésére a frakciók nem kötelesek, mégis törvényszerű, hogy a frakciók a munkájuk összehangolására és szerveztségének biztosítására belső normát alkotnak. Mivel e szabályzatok a frakciók működését meghatározó alapidokumentumok, nyilvánosságuk segítheti tevékenységük reális megítélését, a pártok valóságos politikai szerepének megértését, a parlament és a pártok iránti társadalmi bizalom erősítését. A frakciószabályzatok nyilvánosságához tehát közérdek fűződik. A közhatalmi döntések befolyásolásában betöltött fontos szerepük, a különböző állami testületek tagjainak jelölésére vonatkozó joguk, valamint működésüknek részben közpénzekből történő finanszírozása ellenére a pártok és a pártok parlamenti képviselőcsoportjai jogi értelemben, azaz az Avtv. szerint nem tekinthetők sem állami feladatot, sem

⁸⁶³ 206/K/2008-12.

⁸⁶⁴ 206/K/2008-12.

⁸⁶⁵ 206/K/2008-12.

pedig jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezeteknek. A közhatalmi feladat ellátását maga az Alkotmány zárja ki.

Végül az ombudsmani ajánlás rendelkező részében az ombudsman felhívja az Országgyűlést, hogy a parlamenti pártok tegyék meg a szükséges lépéseket frakciósabályzatuknak az Országgyűlés honlapján történő közzététele (és az Országgyűlés is tegyen lépéseket a Házzsabálya olyan kiegészítése érdekében), amely előírja a frakciósabályzatok mindenkor aktuális szövegeinek az Országgyűlés honlapján történő közzétételét.⁸⁶⁶

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK JUTTATÁSAINAK NYILVÁNOSSÁGA

Irányadónak kell tekinteni az ombudsman 264/K/2003 állásfoglalását, miszerint az országgyűlési képviselők juttatásai nyilvánosak, egész pontosan, „a képviselőknek személyenként juttatott költségtérítési átalány és szállásköltség-térítés nyilvános adat.”⁸⁶⁷ Az RTL Klub Híradójának indítványára folytatott vizsgálat eredményeként az adatvédelmi ombudsman megállapította, hogy nyilvános az adat,⁸⁶⁸ hogy mekkora összegű átalányra tarthat igényt egy adott képviselő (1990. évi LVI. törvény 3. § és 4. §). Az adatvédelmi ombudsmannak esetjogában azt kellett hosszú évek alatt kikristályosítania, hogy a személyes adatok védelme nem terjed ki a képviselők feladatkörével összefüggő adatokra: a képviselőknek a feladatuk ellátása körében tanúsított magatartásával, tevékenységével kapcsolatos valamennyi adat ismerete a tájékozott választópolgári értékelés alapja, a választópolgárok későbbi döntéseit befolyásoló tényezők. Így ebbe a körbe sorolható az az adat is, hogy az országgyűlési képviselők valóban úgy használják-e fel az adófizetők pénzét, ahogy azt a törvények lehetővé teszik.⁸⁶⁹ Természetesen azok az adatok, amelyek az országgyűlési képviselőknek az indokoltan védett magánszférájához kapcsolódnak, nem tartoznak a nyilvánosságra.⁸⁷⁰ Az ombudsman idézi az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatát, mely szerint:

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának. Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieknél olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.⁸⁷¹

Érdemes hangsúlyozni, hogy az országgyűlési képviselők indokoltan védett magánszférájának a terjedelme a 264/K/2003 állásfoglalás *tartalmát kibontva is* mindig értelmezési kérdés marad, ezért mindig alkotmányos mérlegelésre lesz szükség. Ennek okát a dolgozat korábbi szakaszában kifejtettem, ugyanis illúzió a jog determináltságában bízni, a valóságban ezek az

⁸⁶⁶ 206/K/2008-12.

⁸⁶⁷ 206/K/2008-12.

⁸⁶⁸ Jelen állásfoglalásban érdemes észrevenni, hogy az adatvédelmi ombudsman nyilvános személyes adatokról beszél közszereplők esetén, és nem említi a közérdekű adatok nyilvánosságát.

⁸⁶⁹ 264/K/2003 állásfoglalás.

⁸⁷⁰ 264/K/2003 állásfoglalás.

⁸⁷¹ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat

alkotmányos kérdések determináltak, a levont alkotmányos következtetések a döntésekben
manifesztálódnak, amelyek nyílt végűek, és felfelé nyitottak.

III. Fejezet:

A kormányzat és a központi közigazgatás működése és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon (1995–2011)

Ennek a fejezetnek a tételmondata, hogy az adatvédelmi ombudsman a kormányzat működésének szinte minden területén „meglátta” a jogfejlesztés lehetőségét és állásfoglalásaival tágította a kormány és a központi közigazgatás intézményrendszerének kereteit.

Kormányülések dokumentálása. Emblematikus jelentőségű a kormányülések nyilvánosságáról szóló 144/A/1996 ajánlás,⁸⁷² amelyben az adatvédelmi ombudsman kifejtette, hogy nincs törvényes alapja, hogy a kormányületekről készített úgynevezett összefoglalókat eseti mérlegelés nélkül államtitokká minősítik. Az üggyel már foglalkoztam az adatvédelmi biztos jogértelmezése kapcsán, ahol kiemeltem, hogy az ügy érdekessége, hogy érveit az adatvédelmi biztos közvetlenül az Alkotmányra alapozza. Az ombudsman álláspontja, hogy a kormányülésen keletkezett adatok közül csak a titoktörvény államtitokköri jegyzékében felsorolt adatok minősíthetők államtitokká.⁸⁷³ Az ajánlás kapcsán kibontakozó, az adatvédelmi biztos és a Kormány közti vitára utalva az adatvédelmi biztos közleményében leszögezi, hogy a kormányületek tartalmi dokumentálásának a megszüntetése – egy 1998 után felmerülő gyakorlat – szakítást jelent egy százötven éves magyar közjogi hagyománnyal. Az adatvédelmi ombudsman szerint a kormányületek tartalmi dokumentálásának a megszüntetése a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot aránytalanul korlátozza.⁸⁷⁴ Az állam ennek indokolásaként – utalva a kormány érvelésére, a titkosítás indokaként – nem hivatkozhat saját diszfunkcionális működésére, s nem indulhat ki abból, hogy e jogokkal – például kormányváltás után – vissza is lehet élni.

Magyarországon a rendszerváltást követően többször változott a kormányületek dokumentálásának módja. Az ombudsman kifogásolja, hogy 1998 után,⁸⁷⁵ az ületek dokumentálási kötelezettsége leszűkült: a kormányületekről készült összefoglaló csak a kormányületeken résztvevők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, valamint a szavazás tényét és számszerű arányát tartalmazta. Az ombudsman szerint „tekintettel kell lennie azonban arra, hogy a Kormány mint testület nem magánemberek gyülekezete, hanem a politikai intézményrendszerben kulcsszerepet játszó szerv. Működésének tartalmi dokumentálása – és nem pusztán döntéseinek közzététele – kiemelkedő közjogi és politikai pozíciója miatt elengedhetetlen”.⁸⁷⁶

Az ajánlás jogtörténeti visszatekintésekkel tűzdelt:

a kormányok működésének dokumentálására a demokratikus államok gyakorlatában több megoldás is ismert. Egyes országokban szó szerinti jegyzőkönyvet vezetnek, másutt tartalmi összefoglalót készítenek. A dokumentálás szabályozási módja és a keletkezett iratok kezelése is sokféle. Vannak országok, ahol alkotmányos jog az információszabadság, olyan is, ahol csak törvény biztosítja e jogot,

⁸⁷² Pontosan: „a kormányületek dokumentálásával, a dokumentumok megőrzésével és nyilvánosságával kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztos vizsgálat eredményeit összegző 144/A/1996 Ajánlás”. Az ajánlás kibocsátására az ügy komplexitására tekintettel három évig nem került sor, tehát a 144/A/1996 ajánlás az 1999. évi ABI Beszámoló mellékletében szerepel. Ezért az ajánlás folyamatosan hivatkozik az 1998. évi joggyakorlatra. (Annak ellenére, hogy a számozás szerint 1996-ban keletkezett az irat.)

⁸⁷³ Lásd: 144/A/1996 Ajánláshoz tartozó Közlemény szövege. Az államtitok és az ombudsman viszonyát ebben a fejezetben részletesen elemezzük.

⁸⁷⁴ Lásd: 144/A/1996 Ajánláshoz tartozó Közlemény szövege.

⁸⁷⁵ A kifogásolt 1090/1998. (VII. 15.) Korm. határozat

⁸⁷⁶ 144/A/1996 Ajánlás.

és számos olyan, ahol – törvényi szabályozás hiányában – az írásba nem foglalt alkotmányos értékrend és szokás legitimálja ezt az igényt. Ismert olyan megoldás is, mely az információsabadság köréből a kormányzati iratok meghatározott körét kivonja. Az uralkodók a XVIII. századtól nem egyszer ünnepélyes ígéreteket tettek az államügyek nyilvános intézésére. A felvilágosult abszolutizmus kora óta – visszaesésekkel bár, de – fokozatosan bővül az állampolgárok joga a kormányzat ellenőrzésére; ez a kormányok iratainak és működésének nyilvánosságára is kiterjed. Miközben a magyar információsabadság törvény – mely az információsabadság érvényesülésében nem enged kivételeket az állam legfelsőbb szintje számára sem – egyike a legradikálisabbaknak, a nemzetközi jogfejlődés nem jutott arra a szintre, hogy a kormányok működésének teljes dokumentáltságában is megnyilvánuló átláthatóságáról mint nemzetközileg elvárható követelményről beszélhetnénk. Összegezve: nem alakult ki a demokratikus országok olyan standardja, amely zsinórmértékül szolgálhat a hazai szabályozás számára is.⁸⁷⁷

A Kormány titkolózaspárti érvelése, amely rendkívül igényesen, szellemesen, tulajdonképpen cinikusan lett megfogalmazva, miszerint nincs olyan törvényi rendelkezés, amely előírásokat tartalmazna a kormányuléseken történtek dokumentálásának módjáról vagy – a kormánytagok helyettesítési rendjét leszámítva – általában a Kormány testületi működéséről. Ennek szabályozása – a testületekre vonatkozó általános gyakorlatnak megfelelően – a Kormány hatáskörébe tartozik. Véleményem szerint a kormányulésen történtek lényege a döntés. A döntés-előkészítési folyamat nyomon követhető, tekintve, hogy az összefoglaló mellett a döntést előkészítő dokumentumok (előterjesztések) az utókor rendelkezésére állnak. Ennek szellemében a Kormány közzéteszi a rendeleteit, határozatait és az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatait.

Az adatvédelmi ombudsman elismeri, hogy nincs alkotmányos alap azt követelni, hogy a kormányok működésének egésze azonnal kapjon teljes nyilvánosságot. Ez lehetetlenné tenné a kormányzat kiegyensúlyozott működését. Nem alkotmányos követelmény az sem, hogy a kormányulésekről teljes körű dokumentáció, például szó szerinti jegyzőkönyv, hang- vagy képfelvétel készüljön, ezt az ombudsman nem is várta el ajánlásában. Az adatvédelmi biztos ajánlása szerint több lehetséges jogi megoldás is van a kormányulések dokumentálására, és ezeknek egyetlen lényegi feltétele, hogy a választott jogi megoldásnak lehetővé kell tennie a kormányulések tartalmi dokumentálását. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a jogi szabályozásnak egyszerre kell szolgálnia az információsabadságot, valamint a kiegyensúlyozott, illetéktelen befolyástól mentes kormányzáshoz fűződő alkotmányos érdeket. Magyarán, az ombudsman érvelésében az információsabadság korlátozása elfogadható, de annak kizárása, nem. „Az Alkotmánybíróság számos határozatában leszögezte, hogy az alapjogok korlátozása csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha igazolható, hogy a korlátozás elkerülhetetlen és az elérni kívánt céllal arányban áll. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog lehetetlenítése a kiegyensúlyozott és illetéktelen befolyástól mentes kormányzás biztosítása érdekében nem tekinthető sem elkerülhetetlennek, sem pedig arányosnak.”⁸⁷⁸

Népszámlálási ügyek. A központi közigazgatás és az ombudsman kapcsolatában kiemelkedő jelentősége van a népszámlálási ügyeknek. Az adatvédelmi ombudsman mindvégig figyelemmel kísérte a Kormány intézkedéseit az országos népszámlálások ügyében. Jól példázza ezt, hogy az ombudsman így nyilatkozik 2001-ben: „úgy tűnik, pozitívak voltak a 2001 évi népszámlálás adatvédelmi tapasztalatai”.⁸⁷⁹ A 2001-es népszámlálás volt az adatvédelmi törvény megszületése utáni első népszámlálás, amelynek során a szigorú adatvédelmi követelményeket folyamatosan és minden végrehajtási szinten

⁸⁷⁷ 144/A/1996 Ajánlás.

⁸⁷⁸ 144/A/1996 Ajánlás.

⁸⁷⁹ 61/H/2001 Állásfoglalás.

érvényesíteni kellett. Az ombudsman megjegyzi, hogy Mellár Tamás elnökkel és a Központi Statisztikai Hivatal munkatársaival folytatott adatvédelmi biztosi megbeszélések, folyamatos egyeztetések és konzultációk során megfogalmazott adatvédelmi aggályok kezelésére kialakított közös megoldások, eljárások hozzájárultak ahhoz, hogy a kormányzat és az adatvédelmi ombudsman együttműködése révén (is) a 2001-es népszámlálás sikeresen lezárult.⁸⁸⁰ A 2001-es népszámlálás ügye Majtényi László mandátumára esett, az abból levont következtetéseket tartalmazó állásfoglalást azonban már Péterfalvi Attila új adatvédelmi biztos fogalmazta meg. Példaértékű, hogy állásfoglalásában Péterfalvi a népszámlálási ügyekben ráérez a párbeszéd és a konzultáció szükségszerűségére és a kormányzati szervekkel az együttműködésre és a kölcsönös tiszteletre helyezi a hangsúlyt, Péterfalvi a közös erőfeszítésekért köszönetet mond a KSH munkatársainak. Az ombudsman így zárja állásfoglalását: „Kérem Elnök Urat, hogy tolmácsolja köszönetemet a KSH központjában és megyei igazgatóságain dolgozó munkatársainak, és a kérdőívek feldolgozásában közreműködő – fent megnevezett – két cég vezetőinek a 2001. évi népszámlálás eredményes lebonyolításáért, az adatvédelmi, adatbiztonsági követelmények érvényesítésében kifejtett erőfeszítéseikért.”⁸⁸¹ Ennek azért van jelentősége, mert a klasszikus adatvédelmi ombudsmani modellben mindig vitatott, hogy a konzultációs ügyek milyen helyet foglalnak el. Világos, hogy személyes adatok sérelmével bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat. A kérdés az, hogy a jogsértés megelőzésére van-e konzultációs felhatalmazása (a jogszabályvéleményezésen túl) az adatvédelmi biztosnak, és álláspontom szerint nem kis jogi kreativizmusra volt szükség ahhoz, hogy az intézmény tizenhat éves fennállása alatt ennyire sok konzultációs ügyet lehessen számba venni.

Kormánytagok jutalmazása. Szintén a kormányzati munka átláthatóságát szolgálja az ombudsman 309/A/1998 állásfoglalása a kormánytagok éves jutalmazása tárgyában. Az ombudsman álláspontja, hogy „a kormánytagok által jutalom címén felvett összeg mint évenként összesített adat, tekinthető közérdekűnek”. Tehát az éves jutalom összesítve megismerhető az állampolgárok számára.⁸⁸²

Köztisztviselői eskü. Kormányzat és az adatvédelmi ombudsman kapcsolatában mindenképpen fontos elemezni a köztisztviselői eskü szövegének az ügyét. Az ügy súlyát mutatja, hogy később 47/2009. (IV. 21.) számon ebben az ügyben alkotmánybíróági határozat is született.

A 615/A/2001 ügyben Kósáné dr. Kovács Magda és dr. Vastagh Pál országgyűlési képviselők indítványára indult a köztisztviselői eskü szövegének személyiségi jogot érintő vizsgálata. Az indítványozók szerint az 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 12. § (2) bekezdésében meghatározott esküszöveggel sérül a köztisztviselő személyes adatai védelméhez fűződő joga azzal, hogy a kinevezési okmányukhoz csatolt és általuk aláírt köztisztviselői esküokmány az „Isten engem úgy segéljen!” mondattal vagy anélkül részévé válik a köztisztviselő személyi anyagának.

Az adatvédelmi ombudsman jogkörében eljáró dr. Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok biztosa – jogelméleti és politológia fejtegetéseket sem nélkülözve, az Avtv. pozitív szabályai felett lebegve – így fogalmaz:

⁸⁸⁰ Lásd: 61/H/2001 Állásfoglalás: a 2001. évi népszámlálás adatvédelmi vonatkozású tapasztalatairól. A népszámlálással összefüggésben lásd még: 139/A/2001. Lásd még: 61/H/2001 Közlemény.

⁸⁸¹ 61/H/2001 Állásfoglalás.

⁸⁸² A későbbi adatvédelmi ombudsmani esetjog ismeretében a 309/A/1998 állásfoglalás egyébként nem nyert megerősítést, az információszabadság, a közérdekű adatok megismerésében a – később tárgyalandó – közérdekből nyilvános adat játszotta a döntő szerepet.

a múltat végképp eltörölni akaró társadalmi-politikai rendszer után most a történelmi múlt alapvető (tradicionális) értékeit a mai modern, sokszínű és szabad társadalmi és politikai viszonyok között is megőrizni, és a jövő generációk számára is átmenteni törekvő korszakban élünk. A „világörökség” és a „nemzeti kulturális örökség” természeti és társadalmi, dologi és eszmei értékeit egyre szigorúbb jogi eszközökkel védjük, korlátozva ezek felett az ember uralmát, azaz a ma élő generáció szabadságát. Ezeknek a fokozottan tisztelt történelmi értékeknek a sorába tartoznak az eredeti tartalmukat mára esetleg elvesztő, de jelképi erejüket megőrző, elvont eszmei értéket hordozó tárgyak, szokások, ünnepek, ünnepélyes események. Mára ilyen elvont (absztrakt) ünnepélyes értéket jelent minden eskütétel és minden egyes tradicionális esküszöveg is. Azt hogy kiknek, mely alkalmakból és milyen tartalommal kell esküt tenni, a közakaratot közvetítő törvények szabják meg. Helyes, az egyének szabadságát tiszteletben tartó törekvés az, ha a törvényhozó az eskü szövegében két- (vagy akár többféle választási lehetőséget biztosít, az eskütevők lelkiismerete és meggyőződése szerint). Ebből a szempontból tehát a köztisztviselői eskü szövege társadalmi rendünknek és az azt tükröző alkotmányunk rendelkezéseinek minden tekintetben megfelel.⁸⁸³

Az adatvédelmi ombudsman szerint a köztisztviselő vallásos vagy más meggyőződésének megvallására nem volna még törvénnyel sem kényszeríthető, (...) a kifejtettek értelmében azonban (...) a választási lehetőség folytán törvényi kényszerről sincs szó. Éppen ezért nem alkotmányellenes az sem, hogy a törvény szerint az esküokmány a személyi anyag részét képezi.⁸⁸⁴

A disszertáció legfontosabb megállapítása ebben az ügyben, hogy megkérdőjelezhető az adatvédelmi ombudsman hatásköre a köztisztviselői eskü szövegében. Álláspontom szerint az ügy a lelkiismereti és vallásszabadság kérdéséhez tartozik, még pontosabban, az ügy adatvédelmi relevanciája csak a lelkiismereti és vallásszabadsághoz tartozó dilemmák tisztázása után merülhet egyáltalán fel. A lelkiismereti szabadság körében egyértelmű, hogy az állam a tisztségviselőit nem kötelezheti valamilyen meggyőződés vállalására vagy annak tagadására.

Ez a tilalom álláspontom szerint nem a személyes adatok védelméből, hanem az Alkotmány 60. §-ból⁸⁸⁵ következik, miszerint a Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik. Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. „Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.”⁸⁸⁶

Megállapításom szerint az Alkotmány 60. §-ba ütközik egy olyan törvényi rendelkezés, amely kötelezi a köztisztviselőt vallási meggyőződése kinyilvánítására. A jelen ügyben azonban erről nincs szó. Ugyanis a köztisztviselői esküszöveg „az eskütevő meggyőződése szerint” tartalmazza az „Isten engem úgy segéljen” kitételt. A kérdés két összefüggésben vizsgálható tovább: egyrészt, hogy bármely fogadalom vagy eskü szövegénél (például fegyveres és rendvédelmi szerveknél tett eskü, bírói, ügyészi vagy ügyvédi eskü, egyéb állami tisztségek betöltése esetén tett eskü, állampolgársági fogadalom)

⁸⁸³ 615/A/2001 állásfoglalás.

⁸⁸⁴ 615/A/2001 állásfoglalás.

⁸⁸⁵ Az ekkor hatályos Alkotmány 60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. (2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa. (3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.

⁸⁸⁶ Alkotmány 60. §

alkotmányellenes-e, ha az eskütevő választása szerint az eskü szövegében szerepel az „Isten engem úgy segítjen” kitétel. A másik kérdés, hogy maga az eskütétel alkotmányellenes-e, tehát az állam világnézeti semlegességét sérti-e, hogy az ünnepélyes fogadalomtételt „eskünek” nevezi a köztisztviselői törvény, amelynek ideológiailag, tehát világnézetiileg *nem* semleges a konnotációja, ezért elkötelezett világnézeti értelemben.⁸⁸⁷ Ami az első kérdést illet, álláspontom szerint nem állapítható meg az Alkotmány 60. §-nak a sérelme azáltal, hogy az eskütevő választása szerint kinyilvánítja vagy elhallgatja, hogy „Isten engem úgy segítjen”. Helyes e tekintetben az adatvédelmi ombudsman eredeti érvelése. Az ombudsman álláspontja szerint az „eskütevőnek nem kell nyilatkoznia a meggyőződéséről, az ő titka marad, hogy az esküszöveg utolsó mondata reá nézve érvényes-e, vagy sem, és ha igen akkor milyen – vallásos vagy bármely más – meggyőződése alapján. (...) Ilymódon mindenki szubjektív meggyőződésének megfelelő esküt tehet, azonban erre utaló objektív konkrét adat mégsem kerül rögzítésre írásban, a köztisztviselő személyi anyagába nem kerül ilyen adat, így a jogellenes adatkezelés teljes biztonsággal kizárt.”⁸⁸⁸

A 615/A/2001 ügynek vannak olyan megállapításai, amelyek bírálat tárgyát képezhetik, ilyen megállapítás, hogy nem kell azokat az esküszövegeket sem újranyomtatni, amelyek a választás lehetőségétől megfosztják az eskütevőt (tartalmazzák vagy egyáltalán nem tartalmazzák az „Isten engem úgy segítjen” megfogalmazást az érintett választásától függetlenül) mert az esküokmány „bármely változatában egzakt módon kizárólag azt bizonyítja, hogy az adott köztisztviselő esküt tett”. Az indítványban ismertetett dilemma lényege éppen az, és úgy tűnik ezt a dilemmát az ombudsman is elismeri, miszerint hogy az eskü szövegében van-e választása az eskütevőnek, és ezt a dilemmát kiüresíti az ombudsman azzal, hogy a már meglévő formanyomtatványokat szerinte nem kell újranyomtatni csak azért, mert ezt a választási szabadságot nem biztosítják.

Összefoglalva, a fent kifejtett érveim alapján a köztisztviselői eskü esetén az alkotmányos kérdés az, hogy sérti-e a köztisztviselő meggyőződésének szabad megválasztását az, hogy az eskü tételekor a köztisztviselő belátása szerint elmondja, vagy elhallgatja az „Isten engem úgy segítjen” kitételt. Osztom az Alkotmánybíróság 47/2009. (IV. 21.) AB határozatát, amely szerint

a Ktv.-beli szöveg azt biztosítja, hogy a nyilatkozattevő világnézeti meggyőződése szerint cselekedhessen a lelkiismeretének megfelelő forma választásával. A Ktv. 12. § (2) bekezdésében szereplő meggyőződése szerint fordulat nem írja elő, hogy az eskütevő köteles kinyilvánítani a meggyőződését. Azt teszi lehetővé, hogy meggyőződése szerint döntsön világnézeti felfogásának kinyilvánításáról. A Ktv.-ben az „Isten engem úgy segítjen” fordulat nem az esküszöveg kötelezően elmondandó része, hanem az eskü választható toldaléka, amelynek elmondása vagy elhagyása nem érinti az eskü érvényességét. (Az Amerikai Egyesült Államokban a megválasztott elnökök többsége által a beiktatáskor használt *So help me God* fordulatot az Alkotmány nem tartalmazza.) Mivel a Ktv.-ben a világnézeti tartalmú kiegészítés nem része a kötelezően elmondandó esküszövegnek, és annak kinyilvánítása szabadon választható, ezért senki nincs arra kényszerítve, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőződésével ellentétes tartalmú nyilatkozatot tegyen. Továbbá a törvény senkit nem kényszerít arra, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőződését kinyilvánítsa, vagy annak kinyilvánítását mellőzze. Az Alkotmánybíróság emiatt úgy foglalt állást, hogy a Ktv. 12. § (2) bekezdésének az eskütevő meggyőződése szerint és az „Isten engem úgy segítjen!” szövegrésze nem korlátozza az Alkotmány 60. §-ában elismert lelkiismereti és vallásszabadságot, és nem tesz különbséget a személyek között világnézeti meggyőződésük alapján.⁸⁸⁹

⁸⁸⁷ Úgy tűnik ez utóbbi dilemmát az ombudsman is érzékeli, de mivel erre nincs megoldása, az ombudsman azt hangsúlyozza, hogy az „Isten engem úgy segítjen” kitétel nem feltétlenül vallásos meggyőződésre utal, hanem alapulhat az eskü ünnepélyességén, megismételhetetlenségén, különlegességén. Lásd: 615/A/2001.

⁸⁸⁸ 615/A/2001.

⁸⁸⁹ Alkotmánybíróság 47/2009. (IV. 21.) AB határozata.

Az Alkotmánybíróság kifejti: az alkotmányos democráciákban a közhatalom gyakorlására, illetve közfeladat ellátására irányuló tisztségek betöltése előtti ünnepélyes nyilatkozatok az államhoz való hűség és az alkotmányos rend tiszteletben tartásának követelményét juttatják érvényre. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a különböző megoldási lehetőségeket. Az Egyesült Államok Alkotmánya és Magyarországon az 1946. évi I. törvénycikk szövegbeli alternatívaként jeleníti meg az esküszömet (*swear*) és a fogadom (*affirm*) kifejezéseket. A hatályos magyar jogban ennek a típusnak a példája a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 7. § (4) bekezdése, amely elkülöníti az állampolgársági esküt („esküszöm” igével és „Isten engem úgy segítjen” fordulattal) és az azzal egyenértékűnek elismert állampolgársági fogadalmat (fogadom igével, vallási fordulat nélkül). Ez a törvényhozói megoldás abban hasonlít a Ktv.-re, hogy az eskü csak a kiegészítő fordulattal együtt jelenít meg világnézeti választást. Ugyanakkor abban tér el, hogy az Isten engem úgy segítjen szövegrész nélküli nyilatkozat a „fogadom” ígét tartalmazza. (A különböző megoldások alkotmányjogi igazolása: az állampolgári eskünél az állam úgy tesz eleget a semlegesség követelményének, hogy formailag elkülönítve biztosít egy semleges és egy világnézeti elkötelezett választást. A Ktv. egységes, semleges formát ad, és kiegészítésként teremti meg a világnézeti választás lehetőségét.)⁸⁹⁰

A 47/2009. (IV. 21.) AB határozatban – ami az eskü szakrális jellegét illeti – nem osztom az Alkotmánybíróság érvelését. Álláspontom szerint az eskü Ktv. szerinti formájában értékkötött, ezen értéktartalmát a jogalkotó nem is titkolta. (Ezen az értékkötöttségen viszont enyhít, hogy választhat a köztisztviselő, két különböző tartalmú esküszöveg között, „Isten engem úgy segítjen” megállapítással, vagy nélkül). Az Alkotmánybíróság érvelésében „a Ktv. 12. §-a az Alkotmány kifejezéseivel megegyező, és semleges módon igazolható előírást tartalmaz. A Ktv. tartalmilag különbséget tesz eskü és fogadalom között azáltal, hogy az ‘Isten engem úgy segítjen’ formulát elválasztja az elmondandó szövegtől, és a köztisztviselő szabadon dönthet arról, hogy azt hozzáfűzi-e a szöveghez”.⁸⁹¹ Az AB szerint „mivel az esküszömet ígének istenségre való hivatkozás nélkül nincs világnézetre utaló jelentése, a Ktv.-beli esküszöveg tartalmilag ígéretnek, fogadalomnak minősül, annak ellenére, hogy ezt a Ktv. címszerűen nem deklarálja. Következésképpen az állam minden köztisztviselőtől azonos formájú, az Alkotmány szóhasználatával összhangban lévő, semleges igazolású esküszöveg elmondását várja el.”⁸⁹² A valóságban a hazai jogrendben eltérő megoldások ismertek a fogadalomra és az esküre, és ezek között szabadon választ a jogalkotó. Az ekkor hatályos egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény elkülöníti az esküt és a fogadalmat, ugyanakkor mindkét változat szövegében az „esküszöm” ige szerepel. Ezzel szemben például az ekkor hatályos fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényen belül kétféle eljárás különül el: a törvény a rendőrség hivatásos állománya részére az eskü letételét írja elő, ugyanakkor az egyéb rendvédelmi szervek és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya számára az eskü vagy fogadalom alternatíváját teszi lehetővé „esküszöm”, illetve „fogadom” igékkel. Tehát a magyar szabályozásban nem érvényesül egységes jogalkotási gyakorlat.⁸⁹³

⁸⁹⁰ Az Alkotmánybíróság érvelésében egyébként az „Isten engem úgy segítjen” záradék erős szimbólumnak is tekinthető. A záradék elmondásának érzelmi vagy esztétikai motivációja is lehet. A Himnusz első és utolsó versszakai egy nemzeti imát, fohászt tartalmaznak, mára ezek a sorok szekularizálódott tartalommal is bírnak. A Himnusz elénekélése, elmondása nem köthető vallási meggyőződéshez, a költemény ima, fohász jellege ellenére sem. 47/2009. (IV. 21.) AB határozat.

⁸⁹¹ 615/A/2001.

⁸⁹² Alkotmánybíróság 47/2009. (IV. 21.) AB határozata.

⁸⁹³ Lásd: 47/2009. (IV. 21.) AB határozat.

Végül a 615/A/2001 állásfoglalásnak és a 47/2009. (IV. 21.) AB határozatnak az adatvédelmi relevanciájáról meg kell jegyezni, hogy külön vizsgálendő, hogy az „Isten engem úgy segéljen” fordulat a köztisztviselői eskü részeként a köztisztviselő személyzeti anyagához csatolható-e. E ponton osztom az Alkotmánybíróság érvelését. Az Alkotmánybíróság alapvetően a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 3. §-ra alapozza érvelését – miszerint vallása, meggyőződése és azok kinyilvánítása miatt senkit semmilyen hátrány nem érhet és állami, (hatósági) nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad -, nem pedig az Alkotmány 59. §-ra vagy az adatvédelmi törvényre. Az Alkotmánybíróság helyesen rámutat, hogy az esküszöveg kiegészítéseként kinyilvánított, meggyőződésen alapuló „Isten engem úgy segéljen” kitétel dokumentálása szükségtelen a köztisztviselői esküokmány érvényességéhez. Tehát a kinevezés érvényességéhez ugyan szükséges feltétel az ekkor hatályos törvények szerint az eskü letétele, de annak nem lehet ideológiailag kötött tartalma.

Politikai reklám. Az adatvédelmi ombudsman és a kormányzat kapcsolatában ki kell emelni, hogy az adatvédelmi biztos példaértékű határozottsággal és több ombudsman mandátumán átívelve próbálta felvenni a küzdelmet a közpénzek kormányzati propagandaanyagokra fordítása ellen és általában a politikai szereplők reklámanyagai ellen, amelyek – egyebek között – sértik az állampolgárok magánszféráját. 2001-ben három és félmillió állampolgárnak kézbesített promóciós anyagokat a kormányzat a tevékenységéről, amelyek sokkal inkább hasonlítottak pártpropaganda-anyagokra, mint kormányzati tájékoztatókra. A helyzet Magyarországon azóta is meglehetősen ellentmondásos, a becslések szerint milliárdos nagyságrendű összegeket költ a kormányzat olyan reklámanyagokra (óriásplakátok, televíziós és rádiós reklámok, újsághirdetések), amelyek burkoltan vagy kevésbé burkoltan a kormányzó párt munkáját népszerűsítik. Az Országimázs Központ Millenniumi Országjáró országos programjánló és kulturális magazin postázásával összefüggő adatkezelésekkel kapcsolatos 441/A/2001 adatvédelmi biztosi ajánlás a közpénzek felhasználását és a kampányfinanszírozás hiányos rendszerét az adatvédelmi törvény dogmatikai keretein belül próbálja érdemben bírálni.⁸⁹⁴ Ugyanakkor, az ombudsman morális jogértelmezésében a valódi problémát az jelenti, hogy közpénzek felhasználásával kormányzati propagandaanyagot lehet terjeszteni. A kormányzati propaganda anyagok, tehát a kormányzati reklám kérdését az adatvédelmi biztos az előző fejezetekben kifejtettek szerint „eladatvédelmesíti”, egész pontosan így ragadja meg az adatvédelmi ombudsman az adatvédelmi relevanciáját az ügynek: „az ajánlás alapjául szolgáló panaszok vizsgálata során arra kellett választ keresni, hogy egyrészt az Országjáró postázásához szükséges név- és lakcímadatok jogszerűen kerültek-e a Központi Hivataltól az Országimázs Központig, majd onnan a Postához, másrészt a három és fél millió polgár személyes adatainak kezelése, feldolgozása során érvényesültek-e az adatvédelem törvényi követelményei, sérült-e a polgárok személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos joga.”⁸⁹⁵ Szeretném hangsúlyozni már az elején, hogy a postázási hiba – ha lenne is az ügyben ilyen – nem alapoz meg egy olyan súlyú ombudsmani vizsgálatot és ajánlást, amely az Országimázs Központ ügyében született. Ez az ügy (sem) elválasztható az egész ügy tágabb konnotációjától, azoktól az alkotmányos összefüggésektől, amelyek *valójában* nem adatvédelmi kérdések. Nevezetesen, hogy a központi költségvetésből az uralkodó párt milyen erkölcsi felhatalmazás alapján költ milliárdokat saját politikai kampányára? Azzal, hogy ezen kérdéseket az adatvédelmi ombudsman megpróbálja „eladatvédelmesíteni”, bizonyítani igyekszem a

⁸⁹⁴ 441/A/2001 ajánlás.

⁸⁹⁵ 441/A/2001 ajánlás.

disszertációban, hogy az (ombudsman ajánlásaiban manifesztálódó) *alkotmányos döntés* valójában feltételez egyfajta koncepciót, illetve *a priori* ismeretet (és *a priori* döntést) egy sor társadalmi-morális kérdésben. Jelen ügyben azt a morális tartalmat *minimum* feltételezi, hogy az ombudsman *nem ért egyet* a közpénzek pártérdekek és pártcélok szerinti felhasználásával, akkor sem, ha ez önmagában nem *privacy* kérdés, hanem tisztesség kérdése!

Az ombudsman ajánlásában amellet érvelt, hogy az Országimázs Központ reklámanyagai adatvédelmi szempontból jogszerűtlenül voltak kezelve és továbbítva, nevezetesen, hogy jogszerűtlenül lettek postázva. A Belügyminisztérium (BM) adatfeldolgozó hivatala nem lett volna (sem jogosult sem) köteles a Miniszterelnöki Hivatalnak átadni a polgárok lakcímadatait. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló ekkor hatályos 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) előírásai feljogosítják a Központi Hivatalt arra, hogy jogi személy kérelmére – jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében – a törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén név- és lakcímadatokat szolgáltatson. Az ombudsman szerint a Miniszterelnöki Hivatal, illetve annak szervezeti egységeként működő Országimázs Központ számára semmilyen jogszabály nem ír elő olyan feladatot, (például tájékoztatási tevékenységet) amelyhez magyar állampolgárok adatait tartalmazó adatbázisra van szükség. A biztos úgy ítélte meg, hogy a vonatkozó törvényi előírások alapján a Központi Hivatalnak a kérelem teljesítését meg kellett volna tagadnia.⁸⁹⁶ A Miniszterelnöki Hivatalról szóló ekkor hatályos szabályozás értelmében a Hivatal „[...] kialakítja és összehangolja a Kormány kommunikációs stratégiáját, ellátja a miniszterelnök munkájával és a Kormány testületi működésével kapcsolatos egyéb tájékoztatási tevékenységet, felelős Magyarország külföldi országképének formálásáért”,⁸⁹⁷ azonban az idézett kormányrendelet nem ír elő ehhez a tevékenységhez tartozó adatkezelést, továbbá „ha lenne is ilyen rendeleti szintű szabály, azt törvényben kellett volna meghatározni”. A Nytv. 19. § (1) bekezdés a) pontja értelmében „a polgár név- és lakcímadatát bármely [...] jogi személy [...] jogosult igényelni – a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett – jogának, vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetője értelmezésében a felhasználás célját és jogalapját az Országimázs központ egyértelműen meghatározta, jogszabályokban nincs ellentmondás, de ha lenne, annak eldöntésére a BM nyilvántartási szerve nem jogosult, az a Kormány kezdeményezésére a kért adatokat kiadja. Ezért a Belügyminisztérium szerve nem fogadta el az ombudsman ajánlását. Azonban az adatvédelmi biztos érvelése itt nem ér véget. Így folytatja: „noha a polgárok millióinak adatai jogellenesen kerültek az Országimázs Központhoz, e szervezet adatkezelőnek minősül, és e minőségében – az Avtv. előírásai szerint – köteles lett volna a tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni az adatkezeléssel és az adatfeldolgozással kapcsolatos – törvényben meghatározott – adatokat”.⁸⁹⁸ Az ombudsman érvelésében „az Avtv. értelmező rendelkezése szerint a Központi Hivatal és az Országimázs Központ adatkezelőként, míg a Posta adatfeldolgozóként vett részt az Országjáró – polgárok meghatározott köréhez történő – eljuttatásában”.⁸⁹⁹

⁸⁹⁶ A kérelemben nem jelöltek meg olyan jogalapot, amely bizonyítja azt a – felhasználási célnak alapot adó – kapcsolatot, amely az Országimázs Központ és az érintett polgárok között fennáll, vagy fennállt. Lásd: 441/A/2001 Tájékoztató a Milleniumi Országjáró országos programjánló és kulturális magazin postázásával összefüggő adatkezelésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi eljárásról.

⁸⁹⁷ Miniszterelnöki Hivatalról szóló ekkor hatályos 137/1998. (VII. 18.) Korm. rendelet 5. § o) pontja.

⁸⁹⁸ 441/A/2001 Ajánlás.

⁸⁹⁹ 441/A/2001 Ajánlás.

A 441/A/2001 ajánlást Majtényi László jegyzi, akinek időközben 2001-ben megszűnt a mandátuma. Mivel az Országgyűlés hónapokig nem tudott új adatvédelmi biztost választani, az adatvédelmi ombudsman jogkörét – az ekkor hatályos ombudsmani törvény kiterjesztő értelmezésével – az általános ombudsman látta el. Lenkovics Barnabás országgyűlési biztos a szokásostól eltérő módon az ügy utóéletéről ún. Tájékoztatót bocsátott ki. (Korábban az ombudsman esetjogában ismert közlemény és kommuniké mellett egy újabb megnyilvánulási forma a Tájékoztató kiadása, amely később nem állandósult az adatvédelmi biztos joggyakorlatában.). A Tájékoztatóban az országgyűlési biztos megállapítja, hogy az ombudsman ajánlását sem a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetője, sem a belügyminiszter, sem a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter nem fogadta el. Ennek ellenére az általános biztos hitet tesz az első adatvédelmi biztos jogértelmezése mellett és megismétli az ajánlásban felhozott érveket. Mondván: „A Millenniumi Országjáró postázásával összefüggő adatkezelések több vonatkozásban nem feleltek meg a személyes adatok kezelésével kapcsolatos – és az adatvédelmi biztos korábbi joggyakorlatát megalapozó – törvényi előírásoknak.”⁹⁰⁰ Ezen a „szorításon” annyit enyhít Lenkovics Barnabás, hogy megjegyzi, hogy „a közérdekű és közérdeklődésre számot tartó adatokat tartalmazó lap állampolgárokhoz való eljuttatásához joga van a Miniszterelnöki Hivatalnak, miután az Avtv. is előírja, hogy az állami feladatot ellátó szerv „a feladatkörébe tartozó ügyekben (...) köteles elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását”. Lenkovics szerint „ezen jog gyakorlásához, illetve kötelezettség teljesítéséhez azonban (...) minden szempontból megfelelő, pontos törvényi felhatalmazás szükséges”.⁹⁰¹ De „figyelemmel a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter tájékoztatására, miszerint ‘a jövőben más formában kívánjuk megoldani az Országjáró Magazin állampolgárokhoz történő eljuttatását. Nevezetesen: nem fogunk személyes adatokat igényelni, (...)’, a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggő adatkezelésekkel kapcsolatos ügyet – a nyilvánosság részletes tájékoztatásával” – Lenkovics lezárja.

Álláspontom szerint a politikai reklámanyagok megítélése az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában, mint az a Köztársaság fennállása alatt egy alkotmányos szervtől elvárható, néhány megbicsaklástól eltekintve következetes maradt az ombudsmani mandátumokon keresztül. Egész pontosan, az eltérések vagy ellentmondások (általában) nem politikai törésvonalak mentén figyelhetők meg ezekben az ügyekben. Ezek után mellékesen meg kell jegyezni, hogy nem tűnik helytállónak Lenkovics Barnabás azon érvelése, hogy a propagandaanyagok megfelelő postázása mellett az Országimázs Központ eljárása jogszerű lett volna. A valódi kérdés az, hogy a kormány propagandaanyagainak a visszaszorítására az adatvédelmi törvény alkalmas eszköz-e. Másként, hogy a személyes adatok védelmére lefordítható-e a fennálló alkotmányos kérdés. Ugyanis megalapozott ellenvetés lehet mind Majtényi László, mind Lenkovics Barnabás álláspontjával szemben, hogy a BM Adatfeldolgozó Hivatala nem utasíthatta el a Kormány kezdeményezését a Millenniumi Országjáró postázására, mert az idézett nyilvántartási törvény egyértelmű: A Nytv. 19. § (1) bekezdés a) pontja értelmében „a polgár név- és lakcímadatát bármely [...] jogi személy [...] jogosult igényelni – a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett – jogának, vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében”.

Az Országimázs Központ bújtatott politikai kampányát, amelyet tájékoztató tevékenységként propagált, követően a 2002-es országgyűlési választási kampányban Péterfalvi Attila adatvédelmi ombudsman (2002 januárjában) 37/H/2002 számon

⁹⁰⁰ 441/A/2001 Tájékoztató.

⁹⁰¹ 441/A/2001 Tájékoztató.

részletes tájékoztatót adott ki az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről, majd ezt lényegében egy ajánlásban megismételte a választások befejeztével, „az országgyűlési és a helyhatósági képviselőjelölt ajánlással és a választási kampánnyal kapcsolatos” 381/H/2002 adatvédelmi biztosi ajánlásban. Az ajánlás progresszív módon már ekkor egyértelmű elvárást fogalmaz meg, miszerint „felkérem a belügyminisztert és az igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a nyilvános adattárakban hozzáférhető személyes adatok választási kampány céljára történő felhasználásának törvényi szabályozását”. És „megfontolásra ajánlom az igazságügyi miniszternek a választási kampány időszakán kívüli ‘politikai marketing’ átfogó törvényi szabályozását”.⁹⁰²

A 2002. évi adatvédelmi biztosi Beszámoló tanúsága szerint „ahogy az elmúlt évben a népszámlálás, úgy idén az országgyűlési és önkormányzati választásokkal összefüggő adatvédelmi kérdések kapták a legnagyobb figyelmet az adatvédelmi ombudsman munkájában. A kampány és a választások adatkezelésével kapcsolatosan összesen 113 indítvány érkezett. Időrendi sorrendben először Medgyessy Péternek, a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltjének 2001 decemberében több millió választónak küldött levele miatt folytatott a biztos több indítvány alapján vizsgálatot.”⁹⁰³ Az adatvédelmi biztos 2002 márciusában Közleményt adott ki⁹⁰⁴ majd állásfoglalást fogalmazott meg „a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltjének kampánylevelével összefüggő adatkezelések jogellenesek” címmel (65/A/2002). „A Medgyessy Péter szocialista miniszterelnök-jelölt által több millió polgárhoz eljuttatott levél kapcsán indított vizsgálatban az adatvédelmi biztos”⁹⁰⁵ helyszíni vizsgálatot rendelt el a Magyar Szocialista Párt (MSZP) székházában. (Meg kell jegyezni, hogy hasonló súlyú ügyeknél az ombudsman gyakran mellőzte a helyszíni vizsgálatot, ez jól jelzi az adott kérdés fokozott politikai súlyát). A vizsgálat megállapította, hogy a Magyar Szocialista Párt a választókat a nyilvános telefonkönyv adatai alapján kereste fel. Az adatvédelmi ombudsman álláspontja – megítélésem szerint tévesen – az volt, hogy a nyilvános telefonkönyvek adatait az MSZP jogszerűen nem kezelheti. Az adatvédelmi biztos „felszólította a Magyar Szocialista Pártot mint adatkezelőt, hogy szüntessék meg a telefonkönyvek adatainak felhasználásával létrehozott adatállomány (kiküldési címlista), valamint a további kapcsolatot nem igénylőkről készült adatállomány (tilalmi lista) kezelését, és e nyilvántartásokat semmisítsék meg. A biztos levelében azt is kérte, hogy a megtett intézkedésekről 30 napon belül írásban adjanak tájékoztatást.”

2014-es választások előtt a NAIH elnöke ajánlásában korábbi álláspontját megerősíti: „a telefonkönyvben szereplő lakcímadatok kampánycélú hasznosítását a Hatóság nem tartja megengedhetőnek, mivel a telefonkönyv nem postai címregiszterként funkcionál (az ott közölt lakcímadatok célja nem postai kommunikáció), törvényes felhatalmazás az ilyen adatkezelésre nincs; az aktualizált lakcímadatok pártok számára elérhető legális forrása a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás. Emellett a pártok rendelkezésére állnak a szimpatizánsi adatbázisok is. Valamely személyes adat korábban jogszerűen történt nyilvánosságra hozatala nem teszi jogszerűvé a további felhasználását az adatoknak, mert a célhoz kötött adatkezelés Infotv.-ben rögzített követelménye szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott

⁹⁰² Az ombudsman továbbá felkérte a belügyminisztert, kezdeményezze a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosítását annak érdekében, hogy az ajánlás jelenlegi rendje helyett a személyes adatok kezelését nem igénylő ajánlási rendszer kerüljön bevezetésre, vagy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot jobban szolgáló megoldást intézményesítsen a törvény, illetve, hogy a törvény biztosítsa a személyes adataik kiadását korlátozó, illetve tiltó nyilatkozatot tett választópolgárok azon jogát, hogy adataikat ne szolgáltatassák ki a választási kampány céljaira. Ezek az ajánlási rendszer megváltozásával elvesztették jogi jelentőségüket.

⁹⁰³ *ABI Beszámolója, 2002.* Lásd: <https://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamoloja-2002.PDF>.

⁹⁰⁴ 787/A/2001 Közlemény.

⁹⁰⁵ 787/A/2001 Közlemény.

célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet.”⁹⁰⁶ Magyarán Péterfalvi Attila azt kifogásolta, hogy a nyilvános telefonkönyvekből a pártok telefonszámokat hívnak fel, és így érik el választóikat.

Szeretném ismét rávilágítani a figyelmet arra, hogy az ügy megítélése szinte lehetetlen tágabb konnotációinak vizsgálata nélkül! Anélkül, hogy az ombudsman állásfoglalásait a politikai kampányok elleni küzdelemként értékeljük. A fenti ügyben ugyanis magában ilyen súlyú és mélységű ombudsmani állásfoglalást nem ért volna meg, hogy történetesen a nyilvános telefonkönyveket az MSZP felhasználja/használta. Valószínűbb, hogy az bántotta az ombudsmant, hogy megítélése szerint nem fair eszközökkel küzdenek a pártok a választóik figyelméért; viszont jobban belegondolva, ez utóbbi probléma az ombudsman esetjogában morális, és *nem* adatvédelmi kérdés!

(Vékony jég lenne, és távol is áll a dolgozat mondandójától annak vizsgálata, hogy milyen politikai hatása volt az ombudsman állásfoglalásának ezekben az ügyben. Hiszen az Országimázs Központ ügye a legerősebb jobboldali párt elmarasztalását eredményezte, míg a telefonkönyvek ügyében hasonló erővel sújt le az ombudsman az akkor legnagyobb baloldali pártra. Ezzel azt a benyomást kelti, hogy fontos hangsúlyoznia, hogy az ombudsman döntéseiben „egyforma erővel” ítélt meg minden politikai oldalt, ha tetszik, egyenlően „üt” mindkét oldalon). Álláspontom szerint a 65/A/2002 ügy „szépséghibája”, hogy adatvédelmi szempontból nagyon meg kell erőszkölni az Avtv. rendelkezéseit, hogy a nyilvános telefonkönyvből felhasznált telefonszámot valaki jogszerűtlennek találja. Jól jelzi, hogy az adatvédelmi biztos ajánlásának rossz az iránya, amikor a nyilvános telefonkönyv felhasználását kifogásolja, hogy az a későbbi, 2018-tól hatályos új GDPR rendelkezésekkel a nyilvános adatbázisokról nincs összhangban. A disszertáció álláspontja a GDPR-tól függetlenül is, hogy a telefonkönyv nyilvános adatbázis, azt bárki felhasználhatja. Az ügy anyagának vizsgálata során a jelen kutatás arra is rámutat, hogy az állásfoglalás előkészítő iratai között a disszertációban vázolt érvelés markánsan megjelenik, végül azonban az adatvédelmi biztos a telefonkönyv MSZP általi felhasználásának jogellenessége mellett érvelt. Az adatvédelmi ombudsman érvelésében még egy kitétel szerepel, eszerint: „jogellenes az MSZP ezirányú tevékenysége azért is, mert az adatkezelést nem jelentette be előzetesen az adatvédelmi nyilvántartásba”. Csakhogy az ombudsman állandó joggyakorlatában a bejelentési kötelezettség elmulasztása nem az adatkezelést teszi jogellenessé, hanem a kötelező deklaratív hatályú mulasztást, a nyilvántartási szabályok megszegését eredményezi.

Szintén a Kormány bűjtatott reklámját érinti Orbán Viktor leköszönő miniszterelnök 2002-ben a nyugdíjasoknak írt levele (ugyanis állampolgári tájékoztatásnak nehezen értelmezhető). Az akkori magyar Köztársaság miniszterelnöke fejléccel ellátott levélben 1 410 794 korbetöltött öregségi nyugdíjasnak „névre szólóan lényegében összefoglalja kormánya négyéves eredményeit. Megemlíti a tandíj eltörlését, a diákhitel bevezetését, az otthonteremtés támogatását. A nyugdíjak 1998–2002 közötti emelésével kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy minden évben sikerült az inflációt meghaladó mértékben emelni a nyugdíjakat. „Örülök, hogy visszaadhattuk azt, amit a Bokros-csomag elvett Önöktől” – áll a 2002 május 14-én keltezett levélben. „Köszönöm, hogy együtt dolgozhattunk Önökkel a családok megerősítéséért, a munka becsületének helyreállításáért és az idősök méltóságáért. Mi továbbra is a polgárok oldalán állunk, Ön és családja a jövőben is számíthat ránk)” – zárja levelét Orbán Viktor.⁹⁰⁷

⁹⁰⁶

In

file:///D:/Pen%20drive%20Ph.D%20uj/Adatv%C3%A9delmi%20Besz%C3%A1mol%C3%B3k/Besz%C3%A1mol%C3%B3k%202002/v%C3%A1laszt%C3%A1s/Naih%20Valasztas-2014-Ajanlas-2014-02-04.pdf.

⁹⁰⁷ <http://nol.hu/archivum/archiv-63908-47827>.

Azonban Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos – a korábban ismertetett Országimázs Központ által kiküldött kormánypropaganda-anyagokról szóló ajánlás tartalmával ellentétesen – négy évvel később nem tartja a célhoz kötöttség elvébe ütközőnek a miniszterelnöknek a nyugdíjasoknak névre küldött levelét. Mint korábban érveltem, álláspontom szerint vitatható az Országimázs Központ ügyében az első magyar adatvédelmi ombudsman álláspontja, hogy megállapítja az Avtv. 5. §-nak sérelmét. Ezen érveimet fent alátámasztottam, kritikai érveimet indokoltam. Az viszont legalább ennyire bírálendő és a jogbiztonság sérelmével jár, ha szinte azonos, megegyező ténybeli alapokon, ugyanolyan jogszabályi környezet mellett az adatvédelmi ombudsman négy évvel későbbi állásfoglalása ellentétes korábbi megállapításával. Ha az ombudsman esetjogától el kíván térni, akkor ennek pontos indokát kell adnia. Azonban a 415/A/2002 állásfoglalás és közlemény úgy ítéli meg, „hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény adatkezelésre vonatkozó szabályait a levelek kiküldésének módja nem sértette meg, mivel az adatkezelő Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a személyes adatokat nem adta át sem a miniszterelnöknek, sem a Miniszterelnöki Hivatalnak”. Az adatvédelmi biztos a fő gondot abban látja, hogy a nyugdíjasoknak írt levél „formailag nem, és tartalmilag is csak részben felelt meg az adatkezeléssel szemben támasztott követelményeknek”. „E tájékoztatás elmaradása eredményezte azt, hogy sokak számára e levél azt a látszatot keltette, hogy adataikat az adatkezelő törvényes felhatalmazás nélkül továbbította.” A másik formai hiba – az ombudsman érvelésében – hogy az adatkezelő a „Magyar Posta Rt.-t mint adatfeldolgozót nem jelentette be az adatvédelmi nyilvántartásba”. Itt azonban Medgyessy Péter levelével ellentétben ezt a hibát *nem* tartja az ombudsman olyan súlyúnak, amely az adatkezelés „jogellenességéhez” vezetne.⁹⁰⁸ Itt megint felmerül a jogbiztonság kérdése, vagyis annak indokolási kötelezettsége, hogy a korábbi joggyakorlattól eltér az ombudsman. Az ombudsman Orbán Viktor nyugdíjasokhoz írt levele kapcsán így fogalmaz: „úgy ítélem meg, hogy a nyugdíjmelésre vonatkozó jogszabály kihirdetése és a médiában való közzététele elégséges az érintettek tájékoztatásához, (...) a nyugdíj folyósítójának nem kötelessége az ellátottakat a nyugdíj mértékének változásáról értesíteni.” Ennek ellenére az adatvédelmi biztos így folytatja: „ugyanakkor a folyósító személyre szóló értesítése nem sérti a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot.”⁹⁰⁹

Összefoglalva a kormányzat tevékenységét az adatvédelmi ombudsman esetjogában, reményeim szerint sikerült bizonyítani, hogy mind a kormányülések nyilvánosságának a megteremtésében, mind a kormánytagok fizetésének átláthatóvá tételében, hasonlóan a köztisztviselők lelkiismereti szabadságának a kiszélesítésében és a politikai propaganda visszaszorításában az adatvédelmi biztos fontos közjogi szereplővé vált Magyarországon 1995–2011 között.

⁹⁰⁸ Mint az előzőekben kifejtettük, valóban téves az adatvédelmi ombudsman azon következtetése, hogy a nyilvántartás elmulasztása jogellenessé teszi az adatkezelést.

⁹⁰⁹ 415/A/2002.

IV. Fejezet:

Az igazságszolgáltatás működése és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon (1995–2011)

1. Bevezetés

Álláspontom szerint az adatvédelmi biztos joggyakorlata Magyarországon különösen aktív volt az igazságszolgáltatást érintő kérdésekben. Jogfejlesztő szerepe máig hatóan befolyásolja a tárgyalások nyilvánosságát és számos fontos igazságszolgáltatási alapelvet. Az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata szerint az adatvédelmi törvény hatálya kiterjed szinte valamennyi polgári és büntetőügyre. (Az ombudsman szemlélete, miszerint a hatásköre kiterjed az igazságszolgáltatás egyes kérdéseire, később részletezett bírálatokat kapott). Ami vizsgálódásom szempontjából kiemelés érdemel, az, hogy az adatvédelmi ombudsman – sokszor vitatható hatásköri felhatalmazással – de erős jogfejlesztő szemlélettel folyamatosan erősítette a bírói függetlenség elvét. Működése hozzájárult a jogállami igazságszolgáltatás megszilárdításához. Az ellentmondás egyik forrása, hogy az ekkor hatályos ombudsmani törvény, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. §-a kiveszi a bíróságokat az ombudsman vizsgálódási köréből, de az adatvédelmi biztos jogállását szabályozó 1992. évi LXIII. törvény ilyen kivételt nem tartalmaz. Feltehetően a jogalkotó eredeti szándéka csupán a bírósági iratkezelésnek az adatvédelmi törvény alá rendezése volt és nem az, hogy akár a polgári perrendtartás, akár a büntetőeljárás bírósági szakának a hatályát az adatvédelmi törvényhez szabja. Ennek ellenére, amint hangsúlyoztam, az adatvédelmi biztos rendkívül aktív volt minden igazságszolgáltatást érintő kérdésben. Az ombudsman jogfejlesztő szerepéhez és hatásköri aktivizmusához az a tény is hozzájárul, hogy az igazságszolgáltatás működése elsősorban az igazságszolgáltatási alapelvekből vezethető le, nem pedig az Avtv. rendelkezéseiből, ugyanakkor az adatvédelmi biztos döntésiben az adatvédelmi törvény rendelkezéseire hivatkozik, amikor folyamatosan tárgyja az igazságszolgáltatási alapelveket. Lichtenstein József rámutat: „a bírósági eljárásokban az igazságszolgáltatás alapelveinek együttesen kell érvényesülniük. Ezek az alapelvek biztosítják a szervezeti és működési feltételeket ahhoz, hogy a bíróságok eljárása során a jogállamiság követelményeinek megfelelő igazságszolgáltatás valósuljon meg. Ezek az alapelvek a jogállami igazságszolgáltatás legfontosabb általános természetű elvi tételeit tartalmazzák.”⁹¹⁰

Bíróági iratok kezelése. Az adatvédelmi biztos kreatívizmusának fontos állomása a „bíróági eljárások iratainak hozzáférhetőségéről és a bírósági adatkezelésről” szóló 17/K/2001 állásfoglalás,⁹¹¹ ahol a bírósági eljárás egészére, az eljárás összes iratára és dokumentumára az adatvédelmi ombudsman benyújtja igényét” és az adatvédelmi törvény alá helyezi azokat. Az ombudsman érvelésében „a bíróság törvényben meghatározott közfeladatot lát el, így a kezelésében lévő adatok – ideértve a perek iratanyagában lévők is – a személyes

⁹¹⁰ LICHTENSTEIN József: A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014. 174–175. Fűrész Klára szerint az igazságszolgáltatás mint tevékenység több szakági bíráskodásra tagozódik. Szervezeti értelemben pedig az igazságszolgáltatás a bírói hatalom kizárólagos megtestesítője, a bíróság és az igazságszolgáltatás egymást feltételező fogalmak, amelyben kifejeződik a szervezet és a funkció egysége. Lásd: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris, 1998. (2. kiadás: 2008).

⁹¹¹ A 2001. évben ezt az állásfoglalást még az első adatvédelmi ombudsman, Majtényi László jegyezte.

adatokról eltekintve közérdekű adatoknak minősülnek. (...) a per iratanyaga maga nem adat, azonban adatokat tartalmaz.” Ezen adatok pedig közérdekű adatok (természetesen a közérdekű adatok megismerésének is lehetnek törvényi korlátai. Az adatvédelmi ombudsman érvelése vitatható, hiszen a polgári és büntető eljárások egész menetét ezzel az Avtv. hatálya alá helyezi a biztos. Érdekes, hogy a bíróságok részéről nem váltott ki heves tiltakozást 17/K/2001 állásfoglalás, amely egyes értelmezések szerint a bírói függetlenség sérelmével is járhat. Ugyanakkor így is megfigyelhető, hogy a dogmatikája az állásfoglalás érvelésének kicsit elnagyolt. Nem tisztázza ugyanis az érvelés az ekkor hatályos polgári perrendtartáshoz és a büntetőeljárás kódexhez való viszonyát. (Főként, hogy az adatvédelmi törvényre alapítva a bírósági eljárás folyamán követelheti-e bármely fél az iratok megismerését). Az állásfoglalás ugyan visszautal mindkét jogszabályra, mondván „a bírósági eljárás során kezelt adatokhoz való hozzáférést illetően a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény állapít meg szabályokat”, azonban nem tisztázza, hogy Pp. és a Be. adatvédelmi törvénnyel való kollíziója esetén az eljárási törvényeknek van-e primátusa, vagy az Avtv. 1. §-nak szabálya érvényesül, miszerint az adatvédelmi törvénytől eltérni csak akkor lehet, ha azt az adatvédelmi törvény kifejezetten megengedi.

Bírósági adatkérés megtagadásának jogszerűsége. Nagy jelentőségű aktivista határozat a 410/K/2001 állásfoglalás, melyet már Lenkovics Barnabás országgyűlési biztos jegyez. Itt az ombudsman azt állapította meg, hogy a bíróság – saját eljárásában, tehát igazságszolgáltatási kötelezettségét teljesítve – adatszolgáltatási kérelmét a megkeresett szerv, a távközlési szolgáltató jogszerűen tagadta meg. Az előfizetők adatait a Pesti Központi Kerületi Bíróság kérte egy fenyegetés elkövetése kapcsán, szabálysértési ügyében. Az ombudsman érvelésében elismeri, hogy az ekkor hatályos szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 119. § (3) bekezdésének d) pontja alapján a bíróság a tényállás tisztázása érdekében külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján más szerveket adatok közlésére hívhat fel. Ugyanakkor, az adatvédelmi biztos jogkörében eljáró országgyűlési biztos szerint a törvény nem határoz meg a másik oldalon válaszadási, tehát adatszolgáltatási kötelezettséget, a Be. 118. § (1) bekezdésében foglaltakhoz hasonló módon.

A tanúvallomást az adatvédelmi törvény védi. Az ombudsman álláspontja a Büntetőeljárás kódex és az adatvédelmi törvény viszonyában az a meglehetősen aktivista álláspont, hogy „a tanúvallomás személyes adatnak minősül, amelynek kezelőjévé válnak mindazok, akik annak tartalmát rögzítik és továbbítják, vagy az eljárás későbbi szakaszában azt megismerve felhasználják”.⁹¹²

Hagyatéki ügyek. A bírósági eljárásban egy hagyatéki ügyben az eljárási törvényekkel szemben az adatvédelmi törvényre alapozza érveit az adatvédelmi ombudsman. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a beadványozó helyesen érvel az adatvédelmi törvényre alapozva, amikor a folyamatban lévő hagyatéki ügyben sérelmezi, hogy az elvált férj az eljárást megelőző bontóperben keletkezett iratokat használ fel. Az ombudsman szerint az eljárásban a bizonyítás során nem elsősorban az eljárási törvényeket kell figyelembe venni, mert „amennyiben a fenti tényállás az Ön állítása szerint valósult meg, mindkét esetben adatkezelőnek kell tekinteni az alperesek jogi képviselőjét és az Ön elvált férjét is”.⁹¹³ Eszerint az érvelés szerint az eljárásban részt vevő minden személy adatkezelő. Az ombudsman aktív volt azokban az ügyekben is, ahol a Legfelsőbb Bíróság esetjogára és az eljárási kódexekre (nem pedig az adatvédelmi törvényre) alapította érvelését. Ilyen eset, ha jogosulatlanul – az orvosi titoktartás megsértésével – kiadott egészségügyi adatot használják fel olyan, például gyermekelhelyezési vagy kapcsolattartási vitában, ahol az így megismert

⁹¹² 346/A/2002 állásfoglalás. Az állásfoglalást Péterfalvi Attila jegyzi.

⁹¹³ 153/A/2002 állásfoglalás.

adatoknak egyébként lehet az ügy elbírálásában jelentősége, „a Legfelsőbb Bíróság eseti döntésében megállapította, hogy az ilyen bizonyíték, még ha az tartalma szerint meg is felel a valóságnak, nem használható fel, sérti a bizonyítás törvényességének elvét [Bírósági Határozatok (BH) 1997. 53. sz.]”.⁹¹⁴

Tárgyalási jegyzékek nyilvánossága. Helytálló viszont pozitív jogi alapokon is a 79/A/2002 állásfoglalás, amely a Fővárosi Bíróság illetékességi területén működő bíróságok tárgyalási jegyzékei nyilvánosságával foglalkozik. A court.kerszo.hu honlapon a hagyományos tárgyalási jegyzékektől eltérően e „tárgyalási naptárban” nem csupán tárgyalótermenként lehetett megtekinteni „az egy napon tartandó tárgyalások listáját, hanem keresni lehetett ügyszám, időpont, az alperes, a felperes, illetve a terhelt neve alapján is”. A Fővárosi Bíróság elnöke arról tájékoztatta Péterfalvi Attila adatvédelmi biztost, hogy „az ide vonatkozó jogszabályokat áttekintve, valamint más európai országok bíróságainak honlapját is áttanulmányozva arra a következtetésre jutott, hogy a bíróság tájékoztatási céljai valóban elérhetők az eljárásban résztvevők magánszférájának nagyobb kíméletével”.⁹¹⁵ Az ombudsman észrevételei alapján a bíróság elnöke intézkedett, hogy a honlapon lévő tárgyalási jegyzéken a jövőben az érintettek neve ne jelenjen meg, a jegyzék csak az ügyszámot a tárgyalás helyét és idejét, a bíró nevét, illetve az ügy tárgyának megjelölését tartalmazza.

Az ítélet mint közérdekű adat. Szintén az adatvédelmi törvény szoros szövegolvasata mellett is el kellett járnia az adatvédelmi biztosnak azon ügyekben, ahol a bírósági ítélet továbbításának jogszerűségét vizsgálta. Az ítéletet a bíróság küldte meg egy közigazgatási szervnek a további eljárás vagy tájékoztatási célból. A kilencvenes évek gyakorlata szerint ugyanis az eljáró hatósági jogkört gyakorló szervek valamilyen jog gyakorlásához vagy kötelezettség teljesítéséhez a bírósági határozatot teljes terjedelmében bekérték. Más esetben maguk a bíróságok küldték meg indoklással együtt az érdemi határozatot. Az ombudsman helytelenítette a teljes ítélet elküldését olyan ügyekben, ahol a rendelkező rész elküldésével az ügy elbírálható lett volna. Erre a helytelen gyakorlatra rámutatnak azon ügyek, ahol a tartásdíj munkabérből történő levonásához csak az ítélet rendelkező részének továbbítását írja elő a bírósági végrehajtásról szóló törvény⁹¹⁶ (71/A/1999, 301/A/1999, 381/A/1999, 709/A/1999).

Néhány ügycsoport, ahol az ombudsman a hatáskörét megszorítóan értelmezte. Ugyanakkor helyesen ítélte meg az adatvédelmi ombudsman, hogy „sem az információszabadságot, sem az adatvédelmet nem érinti az a kérdés, hogy egy folyamatban lévő polgári ügyben másodfokon ki lehet-e jelölni az eljáró tanács elnökének olyan bírót, aki nem tagja az adott eljáró bíróságnak.” Az ombudsman így folytatja érvelését az ügyben: „hasonlóan nem információszabadságot érintő kérdés az Ön által kifogásolt eljárási szabálytalanságok megítélése, különösen az nem, hogy a Fővárosi Bíróság miért használ helytelen jegyzőkönyv mintákat. E kérdésekre ezért az általam lefolytatott vizsgálat nem terjedt ki.”⁹¹⁷

A bíró mentelmi joga. Az adatvédelmi ombudsman – kétségtelenül progresszív, társadalmilag előrelátó, de hatáskörében megkérdőjelezhető – 466/A/2000 állásfoglalásában egy bíró mentelmi jogát értelmezte. Az indítványozó bíró kifejtette, hogy véleménye szerint az ügyfelek részéről érkező zaklatásokkal, atrocitásokkal szemben a bírónak teljes anonimitást kellene élveznie. Válaszában az adatvédelmi biztos tájékoztatta a beadványozót a mentelmi jog tartalmáról, és arról, hogy annak funkciója nem a bíró védelme, hanem az az igazságszolgáltatás alkotmányos kötelezettségeinek akadálytalan teljesítéséhez fűződő érdek

⁹¹⁴ ABI Beszámoló 1999. 68.

⁹¹⁵ 79/A/2002 állásfoglalás.

⁹¹⁶ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 28. § (2) bekezdése. ABI Beszámoló 1999. 69.

⁹¹⁷ 245/A/2002 állásfoglalás.

fontos törvényi garanciája.⁹¹⁸ Az adatvédelmi ombudsman úgy vélte, hogy „gyakran előfordul, hogy a bírósági eljárásban résztvevő személyek, ügyfelek az eljáró bíró kilétének ismeretében őt és családját saját otthonában zaklatják. E veszéllyel azonban bizonyos hivatások gyakorlóinak, így a bírának is szembe kell nézniük: az eljárási kódexek rendelkezései alapján a bírák neve az ügyfelek számára megismerhető.”⁹¹⁹

Fordított logikán halad az adatvédelmi ombudsman a 356/A/1998 számú ügyben. A nyilvános közbotrányt okozó ügyben, egy vidéki bíróság kinevezett bírónője helyett gyermeke (leánya) járt el. Érdemes hangsúlyozni, hogy amennyiben a bíróság kinevezett bíró nélkül jár el a tárgyalási szakban (a bíró lánya ekkor bírósági titkárként működött), akkor az ügy természetét tekintve a bírói függetlenség elvéhez kötődnek a felmerült jogkérdések. Az ügy felvet számos büntetőjogi kérdést is, és jellegében nem adatvédelmi ügyről van szó. Azonban az ombudsman meglátta az adatvédelmi törvény hatályát ezen ügyben is: azt kifogásolta, hogy a sajtó csak az érintett bűncselekményt elkövetett bíró nevének kezdőbetűjét írta ki, és ezzel „törvényes alap nélkül védi egy közfeladatot ellátó személy vélt személyiségi jogait.”⁹²⁰ „Nem világos, hogy régi reflexek, tekintélytisztelet vagy adatvédelmi jogi megfontolás okozza ezt a gyakorlatot. Miközben a bűncselekmények áldozatai, a gyerekek, a szegények, a kiszolgáltatottak számára kíméletet igényel az Adatvédelmi Biztos Irodája, még több közéleti bátorságra biztatná a sajtót.”⁹²¹ – érvel az ombudsman az ügyben.

Összefoglalva az igazságszolgáltatás és az adatvédelmi ombudsman kapcsolatát, Magyarországon az adatvédelmi ombudsman aktív volt az igazságszolgáltatást érintő kérdésekben. Az adatvédelmi ombudsman megítélésében az adatvédelmi törvény hatálya kiterjed szinte valamennyi polgári és büntetőügyre. Az adatvédelmi biztos a tárgyalási jegyzékek személyes adatok védelmét is biztosító használatát kezdeményezte a bíróságoknál az érintettek monogramjának használatával. Az ombudsman a sajtó és a bíróság kapcsolatában többször állást foglalt, megpróbálta folyamatosan szélesíteni a bírósági iratok nyilvánosságát. (Külön alfejezetben tárgyalom a tárgyalás nyilvánosságát és a sajtóhoz fűződő viszonyt).

2. A bírósági tárgyalás nyilvánossága, a bírósági iratok nyilvánossága és a sajtó

A tárgyalások nyilvánossága. Az adatvédelmi ombudsman minden olyan kérdésben megnyilvánult, ahol a tárgyalás nyilvánosságát a sajtószabadsággal szemben kellett értelmezni. Ezen ügyekben – egyébként hiánypótló precizitással – töltötte ki az adatvédelmi biztos a nem létező jogszabályok által okozott hézagokat, illetve foglalt állást általános alapjogi konfliktusokban. Sokszor a mögöttes alkotmányos dilemma valódi feloldásával. Az apró nehézséget az okozza, hogy a dolgozat álláspontja szerint a bírósági tárgyalás nyilvánossága – hasonlóan a kutatás szabadságának fent ismertetett dogmatikájához – nem függ az Avtv. hatályától. Ezért nem is tartozott volna az ombudsman hatáskörébe. Másként fogalmazva, az adatvédelmi törvény léte nélkül is megoldandó dogmatikai kérdés a sajtó

⁹¹⁸ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2000.*

Lásd: http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=beszamolok/2000/III/1/1/9&dok=beszamolok_2000_III_A1.

⁹¹⁹ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2000.*

Lásd: http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=beszamolok/2000/III/1/1/9&dok=beszamolok_2000_III_A1.

⁹²⁰ Az idevonatkozó jogi szabály szerint a közfeladatot ellátó szervek hatáskörében eljáró személy személyes adata a közérdekű adat megismerését nem korlátozza.

⁹²¹ 356/A/1998.

viszonya a tárgyalás nyilvánosságának az elvéhez. Az igazságszolgáltatás alapelveinek a konfliktusa a véleménynyilvánítás szabadságával nem (elsősorban) adatvédelmi dilemma.

A következőkben a bírósági tárgyalás nyilvánosságáról szükséges néhány szót ejteni: mint ismeretes „a bírósági tárgyalások nyilvánosságának elve az igazságszolgáltatás kiemelkedően fontos működési elve. Alapvető célja, hogy az igazságszolgáltatás működésébe történő illetéktelen beavatkozás nélkül lehetővé tegye az igazságszolgáltatás működésének ellenőrzését, a bírósági eljárás átláthatóságát a polgárok számára.”⁹²² Mind a polgári eljárási törvény, mind pedig a büntetőeljárási kódex lehetőséget ad a nyilvánosság kizárására, amennyiben ez erkölcsi okból indokolható, vagy az eljárás során felmerülő államtitok, szolgálati vagy egyéb titok megőrzése miatt, valamint a fél személyiségi jogainak védelmében erre szükség van.⁹²³ „A bíróság azonban az ítéletét azokban az esetekben is nyilvánosan hirdeti ki, amelyekben zárt tárgyalás tartását rendelte el.”

Az Alkotmánybíróság a 873/B/2008. AB határozatában az elektronikus információszabadságról szóló törvény alkotmányossági vizsgálata tárgyában⁹²⁴ foglalkozott – egyebek között – a tárgyalás nyilvánosságával. Az AB szerint „a bíróságok működése iránti transzparencia igény és a jogalkalmazás során alkalmazott jogértelmezés széles körű megismerhetőségéhez fűződő jog társadalmi jelentőségének elismerése, a jogbiztonságból”⁹²⁵ fakadó követelmény.

A bírósági eljárás nyilvánosságához kezdettől fogva a társadalmi ellenőrzés igénye társul. Korábban a tárgyalás nyilvánossága elsősorban az önkényes bírósági eljárások lefolytatásának és ítéletek meghozatalának kizárását célozta, a nyilvánosság védernyője ezért elsősorban a felekre/terheltekre terjedt ki. Utóbb azonban a védelmi funkció mellett – a bírói függetlenség felértékelődésével, az ítélezésnek a jog társadalomalakító szerepében való jelentősége elismerésével – megjelent a transzparencia igény: a bírói szervezet működésének, a bírói tevékenység átláthatóságának követelménye.⁹²⁶

Az Alkotmánybíróság – vizsgálódásunk időpontjában, tehát az adatvédelmi ombudsman fennállása alatt – különös hangsúllyal foglalkozott a tárgyalás nyilvánosságának és a közérdekű adat megismerésének konfliktusával.⁹²⁷ A 873/B/2008 AB határozatában az AB megállapította – utalva az Alkotmánybíróság korábbi ítélezési gyakorlatára – hogy a két nyilvánosság, a tárgyalás nyilvánossága és a közérdekű adatok nyilvánossága rendeltetése eltérő.⁹²⁸ A tárgyalás nyilvánossága és a bírósági döntés kihirdetése biztosítja a társadalom részéről az igazságszolgáltatás működésének ellenőrzését. A közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés pedig lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok működését.⁹²⁹

Az ombudsman álláspontja a kétezres évek elején, hogy a nyilvánosan megtartott bírósági tárgyalásokon elhangzottakról a sajtó tájékoztatást adhat, amihez az újságíró a szóban

⁹²² A főszabály azonban minden esetben az eljárás nyilvánossága.

⁹²³ TRÓCSÁNYI – SCHANDA: *Bevezetés az alkotmányjogba*.

⁹²⁴ Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 17. § (3) bekezdése alkotmányossági vizsgálata

⁹²⁵ 873/B/2008. AB határozat.

⁹²⁶ 873/B/2008. AB határozat.

⁹²⁷ TRÓCSÁNYI – SCHANDA: *Bevezetés az alkotmányjogba*.

https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch14s02.html

⁹²⁸ TRÓCSÁNYI – SCHANDA: *Bevezetés az alkotmányjogba*.

https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch14s02.html

⁹²⁹ TRÓCSÁNYI – SCHANDA: *Bevezetés az alkotmányjogba*.

https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch14s02.html

ismertetett iratok tartalmát engedéllyel megismerheti.⁹³⁰ Az adatvédelmi ombudsman szerint a bíró, amikor a tárgyaláson a nyilvánosság kizárásáról dönt, akkor – helyesen – „az eljárási törvények és a nemzetközi egyezmények erre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását – különösen a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 14. cikkének, illetve az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény 6. cikkének – megfelelően az adott ügy sajátosságaira alapozza. (528/K/1999)”.⁹³¹ Fontos rávilágítani, hogy a fenti jogszabályok egyike sem utal adatvédelmi szabályokra. Ennek ellenére az ombudsman következtetése, az ügy érdemét tekintve, helyes, sőt jogfejlesztő szerepe is elismerésre méltó: abban az esetben, amikor a bíróság az eljárási kódexekben meghatározott jogával élve a nyilvánosság kizárásáról dönt, jogszerűen dönt és egyértelmű helyzetet teremt az ügyről való tájékoztatást illetően, de az ügyet érdemben lezáró határozat – annak kötelező nyilvános kihirdetése okán – ekkor is megismerhető, nyilvános kell, hogy legyen.⁹³² Az adatvédelmi ombudsman az eljárás és a tárgyalás nyilvánosságával számos állásfoglalásában foglalkozott. Álláspontja szerint „az eljárás nyilvánosságának elvéből nem következik az, hogy az (bíróságon) kezelt, de a nyilvános tárgyaláson nem ismertetett (például egészségügyi) adatokat bárki megismerheti, de jelenti azt, hogy az adott ügyről a közvélemény tájékoztatandó”.⁹³³ Az ombudsman mindössze a pervezetés néhány esetére zárja ki saját hatáskörét, mondván: „a bírónak a tárgyaláson való jegyzetelést és a részvételt megtiltó, a tárgyalás rendjének fenntartása érdekében hozott határozatát sérelmező ügyekben az indítványt – a korábbi gyakorlata alapján – az adatvédelmi biztos hatáskörét megszorítóan értelmezve elutasítja. A pervezető végzés ellen nincs helye fellebbezésnek, azonban a bíró azt köteles megindokolni. Amennyiben ez sérti a félnek a nyilvános tárgyaláshoz fűződő jogát, ő az eljárás szabálytalanságát bármikor kifogásolhatja, melynek figyelmen kívül hagyását – legkésőbb a befejező érdemi határozatban – a bírónak indokolnia kell.”⁹³⁴

„Több beadványozó kérdezte, sérti-e a vádlott személyes adatai védelméhez fűződő jogát a vádirat részletes tartalmának az első tárgyalást megelőzően a sajtóval történő közlése. A korábbi évek hasonló vizsgálatainak megállapításai alapján a biztos arról tájékoztatta a beadványozókat, hogy a vádirat a bírósághoz történő benyújtása után nyilvánosságra hozható, annak figyelembevételével, hogy a vádemelés tényéről a vádlott ne az újságból értesüljön (119/A/2000, 359/A/2000).”⁹³⁵

‘56-os Magyarok Világszövetsége elnökének tárgyalása. Nem állapított meg jogsértést az adatvédelmi biztos a 367/A/1999 ügyben, az ‘56-os Magyarok Világszövetsége elnökének

⁹³⁰ Az iratbetekintésnek ekkor a jogalapja a bünyügyi és igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. (IX. 1.) IM–BM együttes rendelet 9. §-a, amely szerint a bíróság elnökétől kell engedélyt kérnie a sajtónak, (melyre a BÜSZ 38. § (4) bekezdése is utal az eljárásban részt nem vett személyek vonatkozásában). Ez a megoldás az ombudsman szerint „az érintettek információs önrendelkezési jogát éppúgy sérti, mint a bírói függetlenséget”.

ABI Beszámoló 1999. 68.

⁹³¹ *ABI Beszámoló 1999. 68.*

⁹³² *ABI Beszámoló 1999. 67.*

⁹³³ *ABI Beszámoló 1999. 67.*

⁹³⁴ Az ekkor hatályos polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 7. és 114. §-ai alapján. Lásd: 413/A/1999. ügy. Lásd még: *ABI Beszámoló 1999. 67.* Ugyanígy az adatvédelmi biztos érdemben nem vizsgálta a bírósági peres félnek a saját irataiba való betekintési jogát, hiszen ez az érintettet nem az adatvédelmi törvény alapján, hanem külön nevesített eljárási joga alapján illeti meg. [A bizonytalanságot növelte, hogy ekkor még az iratbetekintést nem törvény szabályozta, a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 123/1973. (IK. 1974. 1.) Igazságügyi Minisztérium (IM) utasítás (a továbbiakban: BÜSZ) 38–40. §-ai tartalmaztak ilyen rendelkezéseket. Egy miniszteri utasítás azonban az érintettek esetében nem tekinthető jogszabálynak.] Lásd: 315/A/1999, 328/A/1999, 444/K/1999 ügyek.

⁹³⁵ Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2000. Lásd: http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=beszamolok/2000/III/1/1/9&dok=beszamolok_2000_III_A1

nyilvános bírósági tárgyalásáról szóló tudósítás miatt, melyet egy internetes honlap közzétett. Az adatvédelmi ombudsman álláspontja szerint, a tájékoztatás, mivel az elnökről van szó, a közvélemény informálását szolgálta, és ez az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) határozata alapján jogszerű. Ez nem jelenti azt, hogy a közlés során más személyiségi jogsértés nem történhetett, annak megállapítása azonban már nem az adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozik.⁹³⁶

A bírósági iratok nyilvánossága. Az adatvédelmi biztos abban is állást foglal, hogy elégtelen a jogforrási helye a sajtó tájékoztatásának az eljárás, az iratbetekintés rendszerében (nem csak a tárgyalás vonatkozásában). Az ekkori jogalapja a sajtó tájékoztatásának a bűnügyi és igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. (IX. 1.) IM–BM együttes rendelet 9. §-a, amely szerint a bíróság elnökétől kell engedélyt kérnie a sajtónak, [melyre a BÜSZ 38. § (4) bekezdése is utal az eljárásban részt nem vett személyek vonatkozásában]. Ez a megoldás az ombudsman szerint „az érintettek információs önrendelkezési jogát éppúgy sérti, mint a bírói függetlenséget”.⁹³⁷

⁹³⁶ ABI Beszámoló 1999. 69.

⁹³⁷ ABI Beszámoló 1999. 68.

V. Fejezet:

A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének jogállami keretek közé szorítása

Külön fejezetet érdemel az adatvédelmi ombudsman és a titkosszolgálatok viszonyának a bemutatása. Nem állíthatjuk, hogy az ombudsman hatásköre, személyi és tárgyi feltételei alkalmasak voltak a szolgálatok szerteágazó tevékenysége felett tényleges (pláne nem végleges) kontroll kialakítására – a mai napig megoldatlan probléma a rendszerváltás utáni Magyarországon, hogy semmilyen érdemi kontroll nincs a szolgálatok valódi tevékenysége felett –, de ebben a dolgozatban azt állítom, hogy egyetlen alkotmányos szerv – azóta sem – közelítette meg az adatvédelmi ombudsman eredményeit a jogállami titkosszolgálatok tevékenysége feletti kontroll megerősítésében. Ezért is tiszteletet parancsoló az adatvédelmi biztos tizenhat éves esetjoga, különösen pedig az első adatvédelmi biztos e téren tanúsított erőfeszítése. Az ombudsman először 1997-ben szentel egy önálló fejezetet az éves Beszámolójában a nemzetbiztonsági kérdéseknek.⁹³⁸ Álláspontja szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a személyes adatok védelme szempontjából nagy figyelmet érdemelnek. Ennek egyik oka, hogy ezen szervezetek tevékenységének alapvető célja információk – köztük személyes, sőt különleges adatok – kezelése. A másik ok, hogy adatkezelésüket – a tevékenység alapvetően titkos jellege miatt – kívülállók csak igen korlátozott mértékben ismerhetik meg és ellenőrizhetik. A polgárok – részben a titkosság, részben a múlt öröksége miatt, érthető módon „bizalmatlanok vele szemben.”⁹³⁹

A törvényi előírások az országgyűlési biztosok számára korlátozott körben teszik lehetővé a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének vizsgálatát⁹⁴⁰ – jegyzi meg az adatvédelmi ombudsman 1997-ben. Ugyanakkor az ombudsman helyesen érzékeli, hogy valamelyest privilegizált helyzetben van, hiszen számára az adatkezelések vizsgálatára a jogszabályok tágabb lehetőséget biztosítottak – akár helyszíni ellenőrzést is lehetővé téve – a szolgálatokkal szemben is.⁹⁴¹ Az adatvédelmi törvény az adatvédelmi biztost felhatalmazza a titok-felülbírálatra. Amennyiben az ombudsman ugyanis eljárása során az adat minősítését indokolatlannak tartotta az ekkor hatályos Avtv. alapján, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére hívta fel.⁹⁴² Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény előírta, hogy az erre feljogosított szervek a törvény hatálybalépését követő három hónapon belül kötelesek szolgálati titokköri jegyzéküket közzétenni, ezt követően pedig naprakész állapotban tartani. A törvény szerint a szolgálati titokkör megállapításánál ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét.⁹⁴³

Köszeg Ferenc beadványa. Az ombudsman egyik első (!) ügyében (7/A/1995) már foglalkozott a nemzetbiztonsági szolgálatokkal. Köszeg Ferenc országgyűlési képviselő beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz a Nemzetbiztonsági Hivatalnál 1990. május 1.

⁹³⁸ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* 39–40.

⁹³⁹ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* 39–40.

⁹⁴⁰ Lásd: *ABI Beszámoló 1997.* 39.

⁹⁴¹ Az 1997-es Beszámolóban az ombudsman már megemlíti az általa vizsgált legfontosabb eseteket: 254/A/1997, 537/A/1997, 709/A/1997). Lásd: *ABI Beszámoló 1997.* 39.

⁹⁴² E hatáskörével az adatvédelmi biztos 1997-ben mindössze egy alkalommal élt. *ABI Beszámoló 1997.* 94.

⁹⁴³ A határidő 1995. október 1-jén járt le. Ennek ellenére még 1997-ben is érkezett 6 tervezet, mégpedig az alábbi szervektől: Köztársasági Elnöki Hivatal, Magyar Bányászati Hivatal, Bíróságok, Polgári Védelem, Magyar Országgyűlés Hivatala, Népjóléti Minisztérium. Ezen kívül több esetben került sor a már meglévő titokköri jegyzékek korrigálására. *ABI Beszámoló 1997.* 94–95.

és 1995. március 31. között elrendelt biztonsági ellenőrzések alkotmányossága tárgyában.⁹⁴⁴ Megállapítható volt, hogy a bizalmas állást betöltők védelméről szóló jogszabályokra hivatkozva, összesen 797 személy esetében végeztek úgynevezett biztonsági ellenőrzést a szolgálatok, rendszerint anélkül, hogy erről az érintetteket tájékoztatták volna. Az ellenőrzéseket általában a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter, esetenként a kabinetfőnök, néha pedig az NBH főigazgatója rendelte el. Az elrendelések az esetek jelentős részében szóban történtek.⁹⁴⁵ Az ombudsman kifejezetten proaktív, alapjogvédő hozzáállással kezelte az ügyet: álláspontja szerint a biztonsági ellenőrzések oly módon való elrendelése és végrehajtása, hogy azokról az érintetteket sem előzőleg, sem pedig utólag nem tájékoztatták, az ellenőrzések idején hatályos jogszabályokat sértette. Tehát az ellenőrzött személyeket tájékoztatni kellett volna az ellenőrzés lefolytatásának tényéről, valamint a biztonsági szakvéleményben foglaltakról, kivéve a bűncselekmény elkövetésére utaló körülményeket. Az ombudsman továbbá leszögezi: „a titkosszolgálatokat felügyelő miniszter által számomra készített tájékoztató minősítését, melyet a jelen ajánlás tartalmilag idéz, fel kell oldani, mivel az abban szereplő adatok nem indokolják az államtitokká minősítést. [A minősítésről egyébként is hiányzik a minősítő aláírása, így az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 7. § (5) bekezdés alapján már most sem tekintendő államtitoknak.]”. Már itt szeretném jelezni, hogy a következő ügyben a *Kriminális* hetilap államtitoksértése kapcsán, a hozzá kapcsolódó levélváltásokkal együtt, részletesen elemzem az ombudsman jogfejlesztő szerepét az államtitok minősítések mérlegelésében. Az adatvédelmi ombudsman álláspontja szerint, az alaki jogsérelem megállapítására az ombudsman jogosult; minősítő aláírásának a hiánya annyit tesz, hogy a minősítés nem történt meg, a kérdéses irat így eleve nem is államtitok. A vizsgálatot összegző jelentés rámutat arra, hogy a jövőbeli ellenőrzések tekintetében a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló, nemrég elfogadott törvény már részletesen rendelkezik a biztonsági ellenőrzésekről. (Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény előírja, hogy az erre feljogosított szervek a törvény hatálybalépését követő három hónapon belül kötelesek szolgálati titokkörü jegyzéküket közzétenni, ezt követően pedig naprakész állapotban tartani. A törvény szerint a szolgálati titokkör megállapításánál ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét. A határidő 1995. október 1-jén járt le. Ennek ellenére még 1997-ben is érkezett 6 tervezet, mégpedig az alábbi szervektől: Köztársasági Elnöki Hivatal, Magyar Bányászati Hivatal, Bíróságok, Polgári Védelem, Magyar Országgyűlés Hivatala, Népjóléti Minisztérium. Ezen kívül több esetben került sor a már meglévő titokkörü jegyzékek korrigálására).⁹⁴⁶

Kriminális-ügy. Talán a legfontosabb ajánlás a titkos iratok jogállami keretek közé szorításában a 399/A/1999 ajánlás. Ez az ügy valóban minden jellegzetességét tükrözi az adatvédelmi ombudsman és a titokminősítés konfliktusának a kilencvenes évek

⁹⁴⁴ A beadvány szerint Nikolits István, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter az Országgyűlés 1995. május 8-i ülésén napirend előtt elhangzott felszólalásában előadta, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatalnál vizsgálatot tartottak az 1990. május 1. és 1995. március 31. között elrendelt biztonsági ellenőrzések jogszerűségéről. A vizsgálat megállapította, hogy a jelzett időszakban 797 esetben mutatható ki szabálytalanság az ellenőrzések körül. A miniszter felkérte az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát a belső vizsgálat tartalmának áttekintésére, és állásfoglalást kért a biztonsági ellenőrzések folytatásának, valamint az addig keletkezett adatok sorsának kérdésében (7/A/1995).

⁹⁴⁵ A megrendelő szerv adatai a kérelem mellett többnyire csak az ellenőrizendő személyek adatait tartalmazták, de nem szolgáltatott információt az érintett tájékoztatásának megtörténtéről, illetve az ellenőrzés céljáról. A biztonsági ellenőrzések iratait az NBH főigazgatójának utasítása alapján az ellenőrzést végző osztályon iktatták, és annak helyi irattárában tárolták (7/A/1995).

⁹⁴⁶ 7/A/1995. Közlemény.

Magyarországon. Az ügy előzménye, hogy 1999-ben az Országos Rendőr-főkapitányság államtitoksértés alapos gyanúja miatt eljárást indított Juszt László újságíró, a *Kriminális* című hetilap főszerkesztője ellen. A *Kriminális* 1999. május 27-i száma ugyanis négy olyan dokumentumrészletet tett közzé, amelyek összefüggésben álltak az Országgyűlés „politikusról és más közéleti személyiségekről, valamint azok családtagjairól az előző parlamenti ciklusban folytatott törvénytelen és titkos adatgyűjtést vizsgáló bizottsága”⁹⁴⁷ eljárásával.

A *Kriminális* című hetilap főszerkesztőjének ügyvédje annak megállapítását kérte az adatvédelmi biztostól, hogy a nyomozóhatóság az államtitoksértés büntette miatt a főszerkesztő ellen megindított büntetőeljárással megsértette az Alkotmány 8. § (1) bekezdését, a főszerkesztőnek a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogát, az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogát, valamint az Alkotmány 61. § (2) bekezdése által deklarált sajtószabadságot. Továbbá, hogy a hetilapban közzétett iratokat az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 3. § (1) bekezdésének megsértésével minősítették államtitokká.⁹⁴⁸ Az indítványozó annak megállapítását is kérte, hogy a kérdéses adatok közzététele során a főszerkesztő az Alkotmányban és a sajtótörvényben foglalt alkotmányos jogával élt.

Az adatvédelmi ombudsman megállapította a 399/A/1999 Közleményében, hogy a *Kriminális* című hetilap 1999. május 27-i számában közölt dokumentumok jogszerű minősítése nem történt meg, ezért minősített iratoknak nem tekinthetők. A hetilapban közölt négy dokumentum közül kettőt nem minősítettek, a harmadik iratot – mely a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter hivatalában készült – arra fel nem hatalmazott személy minősítette, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatánál készült negyedik irat pedig azért nem tekinthető államtitoknak, mert a titoktörvény államtitokkörü jegyzéke a minősítéskor nem tartalmazott olyan adatfajtát, amely alapján a minősítés jogszerű lett volna. A vizsgálat azt is megállapította, hogy a hatályos jogszabályok egymásnak ellentmondó rendelkezései miatt nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a szolgálat vezetője rendelkezett-e titokminősítési joggal. Tehát minősített adatokat tartalmazó iratnak a négy dokumentum egyike sem tekinthető.

A biztos rámutat: miután a titokminősítés garanciális jelentőségű eljárási szabályait nem tartották be, a vizsgálatot szükségtelen volt kiterjeszteni annak megállapítására, hogy a dokumentumok tartalmazzak-e államtitokká minősíthető adatokat. Ugyanakkor nem kizárt, hogy az így nyilvánosságra került információk révén a Magyar Köztársaság vagy az ügyben érintett szervek fontos érdekei sérültek.⁹⁴⁹ Másként megfogalmazva, az ombudsman elismeri, hogy az ügyben keletkezett iratok nyilvánosságra hozatala sértheti a Magyar Köztársaság titoktörvényben meghatározott érdekeit, de a minősítési eljárás hibája folytán ezt a szempontot irrelevánsnak tartja. A biztos felkérte az eljáró szerveket, hogy vegyék figyelembe, hogy a törvényes minősítés megtörténteig nem tekinthetők jogszerűen minősítetteknek azok az iratok, amelyeket átruházott hatáskörben minősítettek.⁹⁵⁰

⁹⁴⁷ 1999. június 9-én hasonló tartalmú panasz érkezett a Magyar Újságírók Országos Szövetségének (MÚOSZ) ügyvédje annak kivizsgálását kérte, hogy indokolt volt-e az újságban közölt dokumentumok minősítése.

⁹⁴⁸ Lásd: 399/A/1999.

⁹⁴⁹ 399/A/1999.

⁹⁵⁰ Egész pontosan az adatvédelmi biztos felhívta a határőrség, a rendvédelmi szervek központi szerveinek vezetőit, valamint az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal bünyügyi igazgatóját, hogy eljárásaik során vegyék tekintetbe, hogy az 1997. május 31. és 1999. szeptember 1. közötti időszakban államtitokká minősített iratok – amennyiben a minősítésre a Ttv. 6. § akkor hatályos (5) bekezdése alapján, átruházott jogkörben került sor –, a törvényes minősítés megtörténteig nem tekinthetők minősített iratoknak.

A *Kriminális*-ügy jelentősége nem kevesebb, minthogy az adatvédelmi ombudsman az eljárási hibákat a minősítés során olyan garanciális jelentőségű jogszerűtlenségnek tartotta, amely szükségtelenné tette az ügy érdemének a vizsgálatát: amennyiben a minősítést nem az arra felruházott személy végezte, vagy a minősítés bármely más alaki fogyatékoságban szenved, az ombudsman álláspontja szerint a minősítést olybá kell tekinteni, mint ami meg sem történt.

Hogy mennyire éles küzdelmet folytatott az ügyben az adatvédelmi ombudsman a titkosszolgálatok visszaszorítására, az nem is annyira az ajánlásból, mint az ajánláshoz tartozó levélváltásokból világlik ki. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy jogtörténeti szempontból a legizgalmasabb vitára az állam titkai és az ombudsman kapcsán ebben az ügyben került sor. A Belügyminiszternek írt levelében ezt írja az adatvédelmi ombudsman: ha a vita „jelentőségét nem túlozzuk el, a magyar demokrácia épülését is szolgálhatja”.⁹⁵¹ Ami a kialakult elvi vitát illeti a minősítések kapcsán, a Belügyminiszter ombudsmanhoz intézett érvelésében kifejti, hogy „meghaladja az adatvédelmi biztos hatáskörét a más feladat- és hatáskörében alkalmazott minősítési jelöléssel ellátott adathordozók vonatkozásában annak megállapítása, hogy azok nem tekinthetők minősített iratoknak”.⁹⁵² (Álláspontom szerint valóban az adatvédelmi törvény értelmében dilemmát okoz, hogy a biztos jogosult-e egyáltalán a titokminősítés eljárási garanciáit vizsgálni.)

Továbbá, Pintér Sándor belügyminiszter válaszlevelében rámutat:

álláspontom szerint a minősítési eljárás alaki, formai hibái önmagukban nem alapozhatják meg a minősítés érvénytelenségét. Ez különösen lényeges akkor, ha az iratból egyértelműen megállapítható, hogy minősített adatokat tartalmaz, továbbá fel van tüntetve rajta a minősítési jelölés, a jelölést alkalmazó közfeladatot ellátó személy statusa és a minősítés érvényességi ideje. (...) A minősítés nem más, mint egy hatósági intézkedés az adat kezelésére vonatkozóan. Megfelelő analógiával élve a rendőrnek – mint a hatóság tagjának – az intézkedésével kapcsolatban mind a jogszabály, mind a bírói gyakorlat kialakította azt az elvet, hogy azt formai hiba nem teszi érvénytelenné. Csak akkor nem kell az intézkedésnek engedelmeskedni, ha – mint ahogy azt az Rtv. 19. § (1) bekezdése szabályozza – [...] a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.⁹⁵³

A 399/A/1999 ügyben a vita éles hangvételét az adatvédelmi biztos is elismeri. Így fogalmaz: „Mivel a közöttünk felmerült – a kelleténél talán élesebb hangvételű vita (...)”⁹⁵⁴ Majtényi László adatvédelmi ombudsman arra hivatkozik, hogy a Belügyminiszter „szerint a Ttv. nem ismer érvénytelen minősítést. Az én tudomásom szerint viszont kivétel nélkül minden hatósági döntésnek vannak érvényességi követelményei. Nem vitatható, hogy az államtitok-minősítés olyan alapjogi korlátozásra irányuló jogalkalmazói döntés, melynek szigorú érvényességi követelményeit meghatározza a Ttv.”⁹⁵⁵ Az adatvédelmi ombudsman a Belügyminiszternek írt kemény hangvételű levelében így érvel az ügben hatásköre mellett: „feltehetően félreértésen alapul Miniszter Úr azon vélekedése, hogy hatásköröm hiánya miatt nem volt jogom megállapítani, hogy a ‘közölt dokumentumok jogszerű minősítése nem történt meg’.”⁹⁵⁶ Az ombudsman szerint „ez két okból is téves megállapítás. Ön utal arra a

⁹⁵¹ 399/A/1999 Belügyminiszternek írt második adatvédelmi biztosi válaszlevél.

⁹⁵² 399/A/1999 Belügyminiszter első válaszlevele.

⁹⁵³ 399/A/1999 Belügyminiszter első válaszlevele.

⁹⁵⁴ 399/A/1999.

⁹⁵⁵ 399/A/1999 Az adatvédelmi biztos második válaszlevele.

⁹⁵⁶ Az adatvédelmi biztos második válaszlevele nem mentes az indulatoktól. Ezt tompítandó, az ombudsman mondandóját egy gesztussal kezdi: „Köszönettel vettem február 11-én kelt levelét. Az 1999. évről szóló éves jelentésem nyomdai munkálatai olyannyira előrehaladtak, hogy már a betördelt oldalakat javítom; mindazonáltal

hatáskörökre, mely szerint – ha a minősítést indokolatlannak tartom – annak megváltoztatására vagy megszüntetésére kell felszólítanom a minősítőt [Avtv. 26. § (4)]. Ezzel a jogkörömmel természetesen csak azután élhetek, ha megvizsgáltam a kérdéses iratot, és megállapítottam, hogy a minősítés megtörtént. Ez a vizsgálódás e hatáskör gyakorlásának előfeltétele. Ezúttal azt állapítottam meg, hogy a minősítés érvényesen nem történt meg, ezt a kivételesen erős hatáskörömet nem gyakorolhatom. Ez pedig nem hatáskörtúllépés.”⁹⁵⁷ Magyarán az adatvédelmi biztos elutasítja a Belügyminiszter azon érvét, hogy az ombudsman feladata az, hogy ha álláspontja szerint indokolatlan a titokminősítés, akkor annak megváltoztatására vagy megszüntetésére felhívja a jogalkalmazót [Avtv. 26. § (4)]. Az ombudsman szellemes érvelésében ugyanis nem kell vizsgálnia, hogy „indokolatlan-e a minősítés”, mert „nem történt meg a minősítés”, és ami nincs, annak indokait nem lehet feltárni/vizsgálni.

Érdemes megjegyezni, hogy az alkotmányos döntéshozatal valódi karakterét – nevezetesen, hogy a döntés előbb születik, mint az azt alátámasztó érvelés – álláspontom szerint ez az ügy is igazolja. Az adatvédelmi ombudsman alapjogi jogvédő szemlélettel úgy tárgyja a hatáskörét és szorítja vissza az államtitok minősítőjét, hogy „kimagyarázza”, hogy miért nem kell alkalmazni az Avtv. 26. § (4) bekezdésének azon szabályát, hogy ha az ombudsman a minősítést indokolatlannak tartja, akkor annak megváltoztatására vagy megszüntetésére fel kell hívnia a minősítőt. Az ombudsman logikája ezzel szemben az, hogy ha a vizsgálata rámutat, hogy „a minősítés meg sem történt”, akkor nincs értelme felhívni a minősítőt, hogy az ombudsman indokolatlannak tartja a minősítést.

Összefoglalva meg kell jegyezni, hogy a Belügyminiszter és az adatvédelmi biztos kibontakozó vitájából jogtörténeti szempontból jól kirajzolódik egy alkotmányos intézmény küzdelme az állami titkosítások ellen. Jogtörténeti szempontból érdemes kiemelni az ügyben, a kormányzat és az ombudsman konfliktusából kibontakozó vita pengeéles hangvételét. Az összes, az adatvédelmi ombudsman hatáskörébe tartozó, 1995–2011 közötti ügyet átvizsgálva érzékelhető, hogy hasonlóan éles hangvételű levélváltásra 2010-ben volt utoljára alkalom, az adatvédelmi biztosi tisztség megszüntetését megelőzően Jóri András adatvédelmi biztos és a hódmezővásárhelyi polgármester, Lázár János között,⁹⁵⁸ a hódmezővásárhelyi szociális juttatások nyilvánosságra hozatala körüli vitában. 2011 és 2021 között pedig megközelítően hasonlóan erős konfliktusra a kormányzat és az újonnan létrehozott (NAIH) adatvédelmi hatóság között nem került sor. Ez két dologra is utalhat 2011 után, egyrészt a jogállami rutin és a demokrácia fejlődésére, tehát, arra, hogy kevesebb lett a kritika tárgyává tehető jelenség, a jogállam kiépült és megerősödött, és ezért a jogállami rutin folytán a finom jelzések rendszerében is célt ér a közigazgatás kontrolljának szánt ombudsmani ajánlás. A másik lehetőség, hogy a jogállami keretek meglazultak az elmúlt tíz évben és az államhatalom kontrollmechanizmusa elégtelenül működik. Ezért valódi, érdemi kritika nem éri a kormányzat működését.

Bős–Nagymaros-ügy. Szintén emblemikus ajánlás a bős–nagymarosi vízlépcső ügyében hozott hágai Nemzetközi Bíróság ítéletének végrehajtásáról szóló magyar–szlovák megállapodás államtitokká minősítése ügyében hozott 250/K/1998 ajánlás. A *Népszava* című napilap 1998. március 11-én közölte annak a keretmegállapodásnak a tervezetét, melyet a magyar és a szlovák kormány(delegációk) dolgoztak ki a Nemzetközi Bíróság ítéletének

– óhaját tiszteletben tartva – az adott fejezet újratördelését vállalva, megoldom, hogy levele megjelenjék a kötetben.” 399/A/1999. Az adatvédelmi biztos második válaszelevele.

⁹⁵⁷ 399/A/1999.

⁹⁵⁸ ABI-3241/2010/K, ABI-3339/2010/P, ABI-3340/2010/P, ABI-3393/2010/P, ABI-3400/2010/P, ABI-3453/2010/P.

végrehajtásáról. Ezt követően a magyar kormány államtitoksértés miatt ismeretlen tettes ellen büntető feljelentést tett. Az adatvédelmi biztos ajánlásában megállapította, hogy a *Népszava* nem követett el jogsértést. Az ombudsman felhívta a figyelmet, hogy „a bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos keretmegállapodás tervezetének államtitokká minősítése törvényesen nem történt meg”. Az adatvédelmi biztos tehát a *Kriminális*-ügyben alkalmazott érvelését fejleszti ebben az ajánlásban tovább. Az ombudsman megállapította: „a törvényes minősítési eljárás az államtitokká minősítés mellőzhetetlen törvényi feltétele. A törvényes minősítési eljárás az információszabadság korlátozásának alapvető eljárásjogi garanciája, ezért a minősítéssel kapcsolatos olyan lényeges eljárási és formai jogsértések, melyek következményeként a minősíteni kívánt adathordozón a minősítés szándéka sem ismerhető fel, tekintet nélkül további feltételekre, kizárják az államtitokká minősítés törvényességét.”⁹⁵⁹ Az államtitokká minősítés több formai hibában is szenvedett az ombudsman szerint, ezért azt semmisnek kell tekinteni. A biztos álláspontja szerint a „dokumentum nem tekinthető minősített iratnak, mert a minősítő a minősítési eljárás során nem tartotta be a titokvédelmi törvény, valamint az ennek felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet előírásait. A dokumentum első oldaláról hiányzik a minősítés valamennyi alaki kelléke: a *Szigorúan titkos!* minősítési jelölés, az érvényességi idő meghatározása, a minősítő neve és beosztása, az adat nyilvántartására és azonosítására szolgáló jelzés (iktatószám).⁹⁶⁰ Mindezek alapján, mivel elmulasztották a dokumentum jogszerű minősítését, a keretmegállapodásról szóló irat, a közzétételkor nem minősült államtitoknak.”⁹⁶¹ Ezért azt a *Népszava* jogkövetkezmények nélkül nyilvánosságra hozhatja. A 250/K/1998 ügy utóéletéhez tartozik, hogy a Miniszterelnöki Hivatal utóbb értesítette az adatvédelmi biztos, hogy megszüntették az államtitokká minősítését a kérdéses dokumentumoknak.⁹⁶²

A 250/K/1998 ügy túl azon, hogy jelentősen megnyirbálta a titkosszolgálatok hatáskörét, és így erősítette az állami szervek feletti valódi kontrollt, alapjaiban hozzájárult a sajtószabadság megerősítéséhez Magyarországon, így a rendszerváltás sikeréhez, mert az adatvédelmi ombudsman határozott fellépésének hiányában a fejlemények logikus következménye az lett volna, hogy a sajtó nem közöl – egyértelmű törvényi felhatalmazás hiányában egy bizonytalan jogszabályi környezetben – olyan ügyekről információt, amelyekben később államtitoksértés miatt eljárás alá vonhatók a sajtó munkatársai. Az államtitoksértés (ekkor hatályos) törvényi tényállásához ugyanis rendkívül szigorú szankciók tartoznak, ennek kockázatát egyetlen újságíró sem viselheti. Az ombudsman határozott fellépésének következtében a sajtó ilyen retorzióval a rendszerváltás utáni években nem kellett, hogy szembesüljön. Az adatvédelmi ombudsman szellemes aktivizmussal észleli, hogy egyébként a Bős–Nagygyaros dokumentum tartalmát illetően valóban tartalmazhat államtitkot, de ennek úgy vág elébe az ombudsman, hogy meg sem kísérli felvázolni az államtitoksértés jogkövetkezményeit. Az adatvédelmi ombudsman érvelésében „az adatvédelmi biztosi vizsgálat nem terjedhetett ki annak esetleges megállapítására, hogy a *Népszava* által közölt irat minősítése, ha megtörtént volna érvényesen, a Ttv. alapján jogszerű lett volna-e.”⁹⁶³

⁹⁵⁹ 250/K/1998.

⁹⁶⁰ Figyelmen kívül hagyták továbbá azt a jogi előírást is, hogy több lapból álló papíralapú adathordozó esetén a minősítési jelölést minden egyes lapon, annak felső részén, illetve alsó részén középen fel kell tüntetni. A minősítési eljárás során nem tartották be a Miniszterelnöki Hivatal Titokvédelmi Szabályzatának 14. pontjában előírt határidőket.

⁹⁶¹ 250/K/1998.

⁹⁶² Lásd: 250/K/1998, 363/K/1998 Közlemények.

⁹⁶³ 250/K/1998.

Az olajügyekkel foglalkozó parlamenti bizottság. Ebbe a sorba illeszkedik a 618/A/1996 számú ügy, amelyben a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter nyolcvan évre államtitokká minősítette az olajügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságnak 1997-ben küldött levelét. Parlamenti képviselők egy csoportja kifogásolta a levél minősítésének hosszát, és kérte, hogy az adatvédelmi biztos vizsgálja felül a minősítést. Az ombudsman „a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter a magyar–oroszc államadósság hasznosítását, valamint a politikai döntéshozók és a gazdasági élet résztvevőinek esetleges összefonódását vizsgáló bizottság elnökének küldött levelének titkosításával kapcsolatos adatvédelmi biztos vizsgálat megállapításait összegző ajánlásában” megállapította: csak azok az adatok zárhatók el államtitokra hivatkozva jogszerűen a társadalomtól, melyek az egyéb törvényi követelményeken túl a titoktörvény 3. §-ában meghatározott, és ebben az ajánlásban is értelmezett, fogalomnak megfelelnek. Az egyébként titkosan kezelt vizsgálatok lényegi megállapításait, amennyiben azok közérdekű adatok, nyilvánosságra kell hozni.⁹⁶⁴ A politikai döntéshozók és a gazdasági élet résztvevőinek a közélet tisztaságát, a gazdasági alkotmányosságot veszélyeztető vagy azt sértő esetleges kapcsolatai közérdekű adatok.⁹⁶⁵ A kormányzatnak, a titkosszolgálatoknak, illetve az Országgyűlés által felállított vizsgálóbizottságnak alkotmányos kötelessége a társadalmat ezekről a ténymegállapításokról tájékoztatni. Az ombudsmannak információszabadság kiszélesítésére tett sikeres érvelése szerint: a tájékoztatási kötelezettségnek általában elsősorban az iratoknak a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tételével kell eleget tenni, ha ez bármely törvényes okból részben vagy egészben kizárt, tartalmi tájékoztatást kell nyújtani. A közélet tisztaságának túlnyomó érdeke kizárja, hogy a megállapított visszaélések nyilvánosságát korlátozzák.⁹⁶⁶

Az adatvédelmi ombudsman elvi élel leszögezi, hogy a titoktörvény és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény viszonyát egyfelől az alapjog korlátozásának általános szabályai alapján, másfelől magának a két törvénynek a szabályai szerint kell megítélnünk. Érdekes megfigyelni, hogy az adatvédelmi biztos saját esetjogában hogyan alakítja ki az alkotmányos tesztet, amely saját eljárása alapja lesz: először is, az ombudsman megállapítja, hogy a titkosítás jogszerűségét az információszabadsággal szemben mindig megszorítóan kell értelmezni. Következik ez egyfelől az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből és az ehhez fűzött alkotmánybírósági értelmezésből; alapjog lényeges tartalma még törvénnyel sem korlátozható. A korlátozás csak akkor jogszerű, ha megfelelően az arányosság követelményének, a feltétlenül szükséges mértékig történik és nem zárja ki az alapjog érvényesülését. Az ombudsman ezután hangsúlyozza, hogy a nemzetbiztonsági érdek – noha az ekkor hatályos alkotmányszöveg nem említi – az Avtv. szerint és az Adatvédelmi Biztos Irodájának jogértelmezése szerint is fontos alkotmányos érdek. De még ha a nemzetbiztonsági érdekre explicite utalna is az Alkotmány szövege – amint ezt a vonatkozó alkotmánybírósági döntések elemzése is alátámasztja [34/1994. (VI. 24.), 36/1994. (VI. 24.), 60/1994. (XII. 24.) AB határozatok] –, akkor is, az alkotmányos jogok hierarchiájában a kommunikációs alapjogok azt megelőzik.⁹⁶⁷ Az ombudsman érvelésében a nemzetbiztonsági érdek háttérbe szorítását alátámasztja a Ttv. 1–4. §-ainak és az Avtv. 19. §-ának összevetése. Míg az Avtv. „a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását” írja elő, addig a Ttv. csupán a nyilvánosság elől elzárható „adat”-ról vagy „adattípusokról” szól. Ezért az ombudsman szerint a titkosítás jogát, az információszabadság alkotmányos jogával összevetve megszorítóan kell

⁹⁶⁴ 618/A/1996.

⁹⁶⁵ 618/A/1996.

⁹⁶⁶ 618/A/1996.

⁹⁶⁷ 618/A/1996.

értelmeznünk [vö. a 30/1992. (V. 26.) AB határozat gondolatmenete nyomán a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot].⁹⁶⁸ Végül a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter a minősítés időtartamát az ombudsman véleményét figyelembe véve 30 évre változtatta.⁹⁶⁹

Bírósági vita eldöntése. Figyelemreméltó az az ügy, melyben a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság tanácsvezető bírása fordult az adatvédelmi biztoshoz. Egy állampolgár az Információs Hivataltól mint alperestől kérte jogellenesen kezelt adatai törlését.⁹⁷⁰ Az Információs Hivatal a jogvita eldöntésére hivatott bíróságtól a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 44. § (2) és (3) bekezdésére hivatkozva megtagadta az érdemi tájékoztatást. Az ügyben eljáró bíró arra hivatkozva fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy az ombudsman számára az adatvédelmi törvény szélesebb körű iratbetekintési jogot biztosít, mint a bíróság számára. Az Avtv. 26. §-a ugyanis kimondja: „Az adatvédelmi biztos a feladatai ellátása során az adatkezelőtől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, és az összes olyan iratba betekinthez, adatkezelést megismerhet, amely személyes vagy közérdekű adatokkal összefügghet.” Az adatvédelmi biztos elhárította, hogy a perben felmerült konkrét kérdésben állást foglaljon. Megkereste azonban a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli minisztert, aki megerősítette, hogy a szükséges garanciák hiánya miatt nem áll módjában a bírónak az adatkezelés jogszerűségéről tájékoztatást adni, pontosabban: azt a tájékoztatást adta a bíróságnak, hogy a Hivatal adatkezelése jogszerű volt (800/K/97).⁹⁷¹

Honvédségi titkos információgyűjtés. Jelentős, bár nem nemzetbiztonsági ügy, de a titkos információgyűjtéssel függ össze az a panaszbeadvány, amely szerint a Magyar Honvédség parancsnokának titkos parancsára 2000-ben lista készült arról, hogy az akkor aktív katonák közül 1990 előtt kik töltöttek be a honvédségnél politikai beosztást.⁹⁷² Az adatvédelmi biztos az ellentétes tartalmú tájékoztatások alapján nem tudta megállapítani, kinek az utasítására készültek a kifogásolt listák, ezek létezését azonban a vizsgálat igazolta. A vizsgálat alapján a biztos hangsúlyozta, hogy a kifogásolt adatgyűjtés nem alkalmas a kívánt cél elérésére, vagyis arra, hogy megvan-e a tiszteknek a szükséges szakmai végzettségük.⁹⁷³ A listákból nem is derül ki, hogy az érintettek milyen végzettséggel rendelkeznek. Az adatgyűjtés így a megjelölt cél elérésére alkalmatlan, ezért jogsértő.⁹⁷⁴

⁹⁶⁸ 618/A/1996

⁹⁶⁹ *ABI Beszámoló 1997.* 40. Megjegyezzük, hogy a Beszámoló a 40. oldalon tévesen hivatkozik az ügyszámra. A korrekt ügyszám 618/A/1996. A beszámolóban helytelenül szerepel a 232/A/1997. ügyszám.

⁹⁷⁰ 800/K/97.

⁹⁷¹ *ABI Beszámoló 1997.* 42–43.

⁹⁷² A Magyar Honvédségnél szolgálati viszonyban álló tisztek politikai múltjáról való adatgyűjtéssel kapcsolatos vizsgálat megállapításait összegző adatvédelmi biztosi 226/A/2000 Ajánlás.

⁹⁷³ 226/A/2000 Közlemény.

⁹⁷⁴ 226/A/2000 Közlemény.

VI. Fejezet:

Az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepe, a magánszféra védelme és a hitelinformációs rendszer kiépülése Magyarországon

1. Bevezetés

A dolgozat első részében rámutattam, hogy az adatvédelmi biztos mandátuma alapvetően tér el az általános ombudsman hatáskörétől abban, hogy tevékenysége kiterjed a piaci szereplők ellenőrzésére is.

Az előző fejezetekben az adatvédelmi ombudsman esetjogát ismertettem meghatározó közjogi kérdésekben (*Ellenzéki Kerekasztal* ügy, ügynöktörvény, múlt feltárása stb.), illetve az adatvédelmi biztos joggyakorlatát elemeztem az Országgyűlés, a Kormány, a bíróságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok – tehát tulajdonképpen állami és központi közigazgatás – kérdéseiben.

Ugyanakkor arra is rámutattam a dolgozat I. Részében, hogy az adatvédelmi ombudsman Janus-arcú intézmény, tevékenysége lefedi nem csak az összes fontos államszervezeti rendszert (és alrendszert), de a piaci szereplőkre is kiterjed az ombudsman vizsgálódásának a hatásköre. Nem túlzás azt állítani, hogy a klasszikus magyar adatvédelem súlyponti kérdései 1995-től napjainkig, a magán- és piaci szférára tolódtak át. Az adatvédelmi biztos, majd később az adatvédelmi hatóság (NAIH) ügyeinek hetven-nyolcvan százaléka a magán és piaci szereplők adatkezelésével foglalkozik. Ezen ügyek spektruma rendkívül széles, a tőkepiac és a magánvállalkozások valamennyi szegmensét lefedik, a biztosítók tevékenységétől a bankok, a telemarketing cégek, az összes informatikai vállalkozás és a direkt marketing tevékenységen át a piac minden szereplőjére kiterjednek.

Jelen disszertációban elhatárolási kérdéseket vet fel, hogy a piaci szereplők és az adatvédelmi ombudsman viszonyát milyen metszetben vizsgálhatom. Álláspontom szerint az összes jelenség vizsgálatára nem vállalkozhatom, anélkül, hogy szétfeszíteném a dolgozat kereteit. Az adatvédelmi ombudsman küzdelméről a piac szereplőivel nem lehet minden piaci szereplő esetén (mert végtelen számú piaci szereplő van) elemzést végezni.

2. A hitelinformációs rendszer és az ombudsman

Az elmondottak alapján az adatvédelmi biztos jogfejlesztő szerepét a magánszféra védelme érdekében 1995–2011 között egy emblematikus *ügyön keresztül* szeretném szemléltetni: a kereskedelmi bankok hitelinformációs rendszerének bevezetésével szeretnék foglalkozni. Álláspontom szerint a pozitív listás hitelinformációs rendszer kiépítése minden elemében jól jelzi azt a *küzdelmet*, amit az adatvédelmi ombudsman a *piac hatalmával szemben* sokszor reménytelenül folytatott. Ennek a küzdelemnek az lett a vége, mint igen gyakran ezekben az ügyekben, hogy az ombudsman minden kitaratása, több mandátumon átívelő következetes joggyakorlata ellenére *döntő vereséget szenvedett a bankszférától*, leginkább annak gazdasági befolyása és lobbierije miatt. Azért is *választottam ezt az ügyet* a piac és az ombudsman kapcsolatának a feltárására, mert nagyon kevés olyan

ügy van, amely egyértelműen az első adatvédelmi biztos mandátumával kezdődik, és amely egészen az intézmény megszűnéséig, a NAIH megalakulásáig nyomon követhető.

A hitelinformációs rendszer lényege, hogy a kereskedelmi bankok az adósaikról teljes körű nyilvántartást vezetnek. A pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény 1993. évi módosítása úgy rendelkezett, hogy minden pénzügyintézetnek csatlakoznia kell egy, a Pénzügyi Felügyelet által elismert központi hitelnyilvántartó rendszerhez. Az 1993-as törvénymódosítást követően nyolc hazai bank megalapította a Bankközi Informatikai Szolgáltató Rt.-t (továbbiakban: BISZ), amelynek feladata az volt, hogy kiépítse és üzemeltesse az új Bankközi Adósnilyvántartó Rendszert. Tehát először a bankok még csak azt célozták meg, hogy saját nyilvántartásaik helyett bankközi nyilvántartásokat vezessenek, nyilván egy integrált adatbázis összes előnyével. A bankok érve az volt, hogy a banki kölcsönügyleteknél nagy segítség, ha vissza tudják keresni a szerződő fél korábbi hiteltörlesztési szokásait, ezzel a tranzakciós költségek csökkennek, egy integrált adatbázis pedig az eredményezi, hogy egyik banknál szerződő fél adatait a másik bank is látja, így nem lehet a rendszert kijátszani. Ebben a rendszerben még „csak” a hátralékkal rendelkező adósok szerepeltek. Következő lépés az volt, hogy a bankok arra is törekedtek, hogy adósnilyvántartásaik vállalatok mellett személyekre is kiterjedjenek, végül pedig a bankok azt is elérték, hogy azon személyekről is bankközi nyilvántartást vezessenek, akik nem is adósok, hanem banki ügyfelek, úgynevezett „pozitív adósok”. Egy budapesti bank vezérigazgatója 1996-ban a központi bankközi adósnilyvántartási rendszer lakossági kibővítésének terveivel kapcsolatban kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását. Beadvány vizsgálata közben elfogadták a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényt (a továbbiakban: Hpt.).⁹⁷⁵ Az adatvédelmi biztos leszögezte: „a jelenlegi szabályozás alapján a lakossági hitelinformációs rendszer felállítása, a természetes személy adósok adatainak központi kezelése, gyűjtése az Avtv. alapján csak az érintett magánszemélyek hozzájárulásával lehetséges” [588/A/1996]. A Hpt., valamint az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapír tőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény értelmében nemcsak a hitelintézetek, hanem a lízingscégek és a bróker cégek számára is kötelezővé vált az adatszolgáltatás a BAR-ba. A Hpt. rendelkezései ugyanakkor kizárták természetes személyek adatainak a kezelését, csak a cégek hitelszerződéseire vonatkoztak.

A Hptv. 1998-ban hatályba lépő módosítása tovább szűkítette az adatvédelmi biztos mozgásterét, annak ellenére, hogy folyamatosan egyeztetett az ágazati szakemberekkel, és már a természetes személyek adatait is kezelték,⁹⁷⁶ annak ellenére, hogy mint rámutattam, az adatvédelmi biztos ezt korábban erősen kifogásolta.⁹⁷⁷ Az adatvédelmi biztosnak azt sikerült elérnie a Hptv. 1998-as módosítása kapcsán, hogy a tervezett „adatbank” nem valamennyi magánszemély hiteladós adatát, csak a 90 napon túl nem fizetők adatait tartalmazza, amennyiben hátralékuk meghaladja a minimálbér összegét. (Ezt a továbbiakban szokták negatív adóslistának is nevezni.) A hitelintézet a szerződéskötéssel egyidejűleg köteles volt

⁹⁷⁵ A Magyar Közlöny 1996. december 12-ei számában jelent meg, 1997. január 1-jétől hatályos.

⁹⁷⁶ A biztos az ügyben megkereste az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletet. Az ÁPTF elnökének álláspontja az volt, „hogy csupán egy központi hitelinformációs rendszer működhet állami elismeréssel, de annak nincs akadálya, hogy a hitelintézetek hitelezési kockázatuk csökkentése érdekében üzleti alapon más hitelinformációs rendszert is kiépíthessenek.” *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 1998. 102.

⁹⁷⁷ 1998. január 1-jén hatályba lépett Hpt. 54. § (1) bek. c) pontjában, ill. az 54. § (2)–(7) bekezdéseiben foglalt új rendelkezései szerint lehetőség nyílt arra, hogy a pénzügyi intézmények és a befektetési társaságok az „általuk működtetett központi hitelinformációs rendszernek” [54. § (1) bek. c)] meghatározott adatokat adjanak át a természetes személy hiteladósokról, amennyiben ezek szerződésben vállalt kötelezettségeiknek kilencven napot meghaladóan, összesszerűségében pedig a minimálbért meghaladóan nem tesznek eleget [54. § (3) bek.].

tájékoztatni leendő adósát, hogy az előbbi feltételek bekövetkezte esetén adatai bekerülnek a hitelintézetek közös nyilvántartásába.⁹⁷⁸ A törvény által szabályozott „központi hitelinformációs rendszer” üzemeltetője a Bankközi Informatika Szolgáltató Rt., a rendszer elnevezése Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszer (BAR).

A pénzügyminisztérium már 1998-ban úgy vélte, hogy a hitelképesség növelése, a hitelek pontos kihelyezése és a bankrendszer stabilitása érdekében kívánatos lenne egy pozitív adóslista: „a kérdést újra kell gondolni, egy olyan hitelinformációs rendszer működtetése, amelybe csak a nem teljesítő adósok kerülnek, hitelképességük csökkenése miatt a benne szereplőkre csak negatív következményeket hordoz [...] egy olyan nyilvántartási rendszer azonban, amely azt is nyilvántartja, aki pontosan teljesíti kötelezettségeit, pozitívan befolyásolja a hitelkérő hitelképességét.” Ugyanakkor az adatvédelmi biztos ragaszkodott az elért védelmi szint megtartásához és a negatív adóslistához. Érvei világosak voltak: „vitára érdemes a kérdés, hogy nem jelentene-e túl nagy árat a hitelképesség növekedéséért cserébe a magánszféra újabb korlátozása: az adatvédelmi biztos a külföldi modellek tapasztalatai alapján mindent megtesz majd azért, hogy a rendszer átalakítása ne eredményezzen a jelenleginél kedvezőtlenebb helyzetet.”⁹⁷⁹

Érthető, hogy a biztos 2002-ben sikerként élte meg, hogy megakadályozta az adósnyilvántartási rendszer kiterjesztését valamennyi (jól fizető) adósra is.

Ebben az évben az adatvédelmi biztos jelentős eredményeket ért el, melyek közül talán a legfontosabb az, hogy fellépésének köszönhetően a már meglévő negatív listás lakossági hitelinformációs rendszer kibővítésére tett kísérlet nem járt sikerrel. A Pénzügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Magyar Bankszövetség, és a Magyar Nemzeti Bank, valamint a felügyelet vezetőivel folytatott szakmai konzultáción az adatvédelmi biztos határozottan ellenezte a pozitív listás adós-nyilvántartási rendszer felállítását. Ennek értelmében nemcsak a minimálbért meghaladó 90 napon túli késedelmes tartozásokról vezetne a bankszektor központi nyilvántartást, hanem minden egyes hitelszerződés teljes adattartalma az adósnyilvántartásba kerülne.⁹⁸⁰

Hangsúlyozta az adatvédelmi biztos, hogy a javasolt szabályozás a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásának feltételeit – szükségesség, arányosság, a cél elérésére való alkalmasság – nem elégíti ki. A központi hitelinformációs rendszert legfeljebb azok adataival indokolt kibővíteni, akik korábbi hitelkérelmük kapcsán hamis adatokat szolgáltatottak, vagy más hasonló visszaéléseket követtek el, de az ő esetükben is megfelelő adatvédelmi garanciákra lenne szükség. Az adatvédelmi ombudsman hivatkozott a francia adatvédelmi biztos 2000. évi beszámolójára is, mely kétségesse teszi a pozitív listás rendszer hatékonyságát, és felhívja arra a veszélyre a figyelmet, hogy a pozitív lista nagyobb teret enged a célhoz kötöttségi elv megsértésének, mivel a benne lévő információk nagy száma és gazdagsága komoly kísértés a más célra történő felhasználásra.⁹⁸¹

2003-ban a bankszektor ismét javaslatot tett a Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszer adattartalmának kibővítésére, a pozitív adósnyilvántartási rendszer bevezetésére. A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosítása kapcsán merült fel ez a kérdés ismételten. A bővítés indokai között mind üzleti-hatékonysági, mind költségvetési szempontok szerepeltek. Az adatvédelmi biztos a pénzintézetek képviselőivel folytatott tárgyalásokon leszögezte, hogy „továbbra is határozottan ellenzi a pozitív listás adósnyilvántartási rendszer felállítását. A tervezett szabályozás nem felel meg az alapjogi

⁹⁷⁸ 703/J/1997.

⁹⁷⁹ *Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 1998.* 103.

⁹⁸⁰ *Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2002.* 95–96.

⁹⁸¹ *Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2002.* 95–96.

korlátozás alkotmányos követelményének.”⁹⁸² Az adatvédelmi ombudsman felhívta a bankszektor figyelmét, hogy a kamattámogatások igénybevételi feltételei meglétének ellenőrzésére megfelelő módszernek tartja – pozitív listás adósnylvántartás hiányában –, ha a folyósító hitelintézet meghatározott tényekről az igénylőt büntetőjogi felelőssége mellett nyilatkoztatja.⁹⁸³ (Például, hogy a hitelt igénylőnek nincs más le nem járt tartozása.)

2004-ben tovább növekedett a Bankközi Hitel Információs Rendszer elleni panaszok száma. Ez természetesen összefüggött a lakosság hitelképességének romlásával és a nemfizető adósok számának növekedésével. Az indítványokból egyértelműen megállapítható volt, hogy a bankok nem tettek eleget tájékoztatási kötelezettségeiknek.⁹⁸⁴ A kezesekre vonatkozóan az adatvédelmi ombudsman korábbi álláspontját továbbra is fenntartotta, mely szerint a kezesek személyes adatai – mivel a kezes nem hiteladós – a Hpt. hatályos rendelkezései alapján jogszerűen nem kezelhetők a központi hitelinformációs rendszerben. Bár a kezesek ügyének rendezésénél a biztos enyhített korábbi álláspontján annyiban, hogy a Hpt. megfelelő módosítását kellő jogalpnak találta. „A kezes és egyéb szerződéses biztosíték nyújtójára vonatkozó adatszolgáltatás a központi hitelinformációs rendszerbe alkotmányos keretek között tehát csak törvénymódosítás útján képzelhető el.”⁹⁸⁵ Ennek a véleményének alapja az volt, hogy több beadvány is érkezett, amelyben állampolgárok azt sérelmezték, hogy annak ellenére, hogy csupán kezesek, a BAR-rendszerben nyilvántartják őket. Az adatvédelmi ombudsman felszólította a rendszert üzemeltető Bankközi Informatika Szolgáltató Rt.-t, hogy töröljék a nyilvántartásból a kezesek adatait, és tájékoztatta az érintett bankokat az adattovábbítás jogellenességéről. Jól jelzi a helyzet elmérgesedését, hogy a bankok nem fogadták el a biztos állásfoglalását. Válaszukban leírták, hogy nem értenek egyet a biztos álláspontjával, a Bankközi Informatika Szolgáltató Rt. pedig – amellet, hogy szintén nem fogadta el a biztos állásfoglalását – azt a kissé pimasz tájékoztatást adta az ombudsmannak, hogy nyilvántartásában „nincsenek megkülönböztetve a ‘főadósok’, illetve a kezesek, ennél fogva törölni sem tudják a kezesek adatait a nyilvántartásból” (1305/K/2004).⁹⁸⁶

2005-ben a pénzügyi szolgáltatók adatkezelésével kapcsolatos ügyek közel 40%-át a központi hitelinformációs rendszer működését kifogásoló panaszok tették ki. A panaszok többsége 2005-ben is arra irányult, hogy az adósokat nem értesítették a központi hitelinformációs rendszerbe (továbbiakban: BAR) kerülésükről, így annak tényéről csak később, leggyakrabban egy újabb hitelkérelem benyújtása során szereztek tudomást. Megnyugtató fejlemény volt, hogy a módosított Hpt. javított a jogorvoslati rendszeren. Eszerint a hiteladós a kifogás jogával élhetett, s amennyiben a hiteladat-szolgáltató nem adott helyt a kifogásnak, az adós hiteladat-pert indíthatott. A peres eljárás mind a referenciaadat-szolgáltató, mind a központi hitelinformációs rendszert kezelő pénzügyi vállalkozás ellen megindítható. A nemfizető kezesek személyes adatait a Hpt. 2005-ös módosítása után sem lehetett a hitelinformációs rendszerben rögzíteni. Ugyanakkor az adatok kezelésére szánt ötéves nyilvántartási idő vonatkozásában nem differenciált a módosítás sem, tehát kisebb

⁹⁸² *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2003. 110.

⁹⁸³ *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2003. 110.

⁹⁸⁴ A bank tájékoztatási kötelezettsége két esetre vonatkozott. Egyrészt a hitel- és hiteljellegű szerződés megkötésével egyidejűleg tájékoztatást kell adnia a központi hitelinformációs rendszerbe való bekerülés lehetőségéről (értelemszerűen a bekerülés tényéről ekkor még nem adhat tájékoztatást), másrészt köteles értesíteni a hiteladóst az adatszolgáltatás tényéről. Az elsőként említett tájékoztatás nem pótolja az utóbbit, ugyanis a hiteladat-szolgáltató ezen kötelezettségét a Hpt. konjunktív módon határozta meg. Néhány hitelintézet esetében viszont a biztos azt tapasztalta, hogy a bekerülés tényéről nem tájékoztatták ügyfeleiket. (55/A/2004, 177/A/2004). Lásd: *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2004. 109.

⁹⁸⁵ *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2004. 109.

⁹⁸⁶ Lásd részletesen: *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2004. 109–110.

súlyú késedelem esetén sem rövidült meg a nyilvántartási idő, mert „nem sikerült olyan szempontrendszer kidolgozni, mely alapja lehetett volna a törvényi szabályozásnak”.⁹⁸⁷ Sőt, a BAR-ban a törvényes öt évet követően újabb öt évre archív állományba kerültek az adatok oly módon, hogy azok a hiteladat-szolgáltatók számára nem voltak láthatók, de a bíróság, ügyészség esetleges írásbeli megkereséseire bizonyítási célból még előhívhatóak és kiadhatóak.⁹⁸⁸

A Hpt. 2006. január 1-jén hatályba lépett módosítása után (a mostantól) már Központi Hitelinformációs Rendszernek nevezett (továbbiakban: KHR) nyilvántartás jellege is változott. A lakossági nyilvántartásokban mind a hitelmulasztás, mind a kártyavisszaélés feltételeinek pontosabb meghatározása mellett egy új nyilvántartásnak, a valótlan adatközlés vagy hamis okmányok miatt elutasított hiteligénylések nyilvántartásának létrehozását is előírta a törvény. A bankszektor, megnyerve magának a Bankszövetséget, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét és több minisztériumot is, közös levélben fordult az adatvédelmi ombudsmanhoz. Érveik szerint az új rendszerben a kockázat csökkenésével a folyósított hitelek kamata is csökken, tehát olcsóbb lesz hitelt kapni. Később látjuk, hogy ez az érv mennyire sántít, a piacokról nagyon nehéz maradt hitelfelvételt teljesíteni.

De a piaci szereplők nem érték be ezzel a szabályozással, továbbra is erőltették a pozitív adóslista elfogadását. Válaszul az adatvédelmi ombudsman ismét leszögezte: „a pénzügyi szervezetek képviselőivel és a Magyar Bankszövetséggel folytatott – több évre visszanyúló – konzultációk során a biztos többször is kifejtette, hogy a pozitív adóslista súlyos alkotmányossági kérdéseket vet fel, így annak felállítását határozottan ellenzi. Érdemes kiemelni az ügyben az adatvédelmi ombudsman felelősségvállalását elődei joggyakorlatával szemben, amely a jogállami követelmények komoly betartására utal. Az ombudsman így fogalmaz: „(...) A javaslat egy több millió adatból álló adatbázist eredményezne, melynek meghatározó része – a szerződészerűen teljesítő adósok esetében – cél nélküli, készletező adatgyűjtés lenne. (...) álláspontomat mindaddig nem vizsgálom felül, amíg nem látom egyértelmű bizonyítékát annak, hogy a pozitív lista jár olyan előnyökkel az állampolgárok számára, ami indokolja alkotmányos jogaik korlátozását. (91/K/2006).”⁹⁸⁹

A „teljes listás lakossági hitelinformációs rendszer”, a pozitív adóslista hazai bevezetésével kapcsolatban 2007-ben is több ízben kezdeményeztek egyeztetést, a biztos meggyőzése érdekében a bankszektor érdekcsoportjai. A biztos megállapította, „hogy törvényben előírt, kötelező adatkezelés csak akkor fogadható el, ha az megfelel az alkotmányosság követelményeinek. (...) Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik, vagy egyébként az nem áll összhangban az elérni kívánt céllal, azaz nem elkerülhetetlen, akkor az alapjog lényeges tartalmát érintő sérelem megállapítható. A szükségesség mellett a korlátozás másik lényeges eleme az arányosság: az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott követelmény az, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. Ennek során a törvényhozó köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb korlátozó eszközt kiválasztani.”⁹⁹⁰ Ezért az adatvédelmi biztos „továbbra is úgy ítélte meg, hogy a célok mögött álló szabályozást szükségessé tevő érdek nem igazolható, emellett az alkalmasság is megkérdőjelezhető.”⁹⁹¹ Az érvelés érdekessége, hogy az adatvédelmi biztos nyíltan kimondja, hogy a hitelinformációs rendszer ügyében a

⁹⁸⁷ Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2005. 104.

⁹⁸⁸ 1653/K/2005.

⁹⁸⁹ Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2006. 96.

⁹⁹⁰ Adatvédelmi Biztos Irodája, 2007. 88.

⁹⁹¹ Adatvédelmi Biztos Irodája, 2007. 88.

törvény felhatalmazást, tehát a Hpt. módosítását alkotmányosan elégtelennek tartja, azaz megkérdőjelezi a törvényes jogalap alkalmazhatóságát.

2008 októberére az igazságügyi tárca a bankszektor nyomására az ombudsmannal szemben elkészítette a központi hitelinformációs rendszerről szóló törvényjavaslatot, amely tulajdonképpen lehetővé teszi a pozitív adóslista felállítását. Bár törvényi kötelezettsége lett volna, a tárca a közigazgatási egyeztetést mellőzve, röviddel a parlamenti vita előtt küldte el javaslatát véleményezésre az adatvédelmi biztosnak.⁹⁹² Az adatvédelmi biztos megerősíti korábbi álláspontját október 28-án kiadott közleményben.⁹⁹³ Ebben felhívta a figyelmet arra, hogy a javaslat szerint valamennyi hitelfelvevő, sok millió állampolgár hiteladosságának adatai egy központi nyilvántartásba kerülnének. „Bár a javaslat szerint a nyilvántartás „önkéntes”, a szabályozás részletei nyilvánvalóvá teszik, hogy ebben az esetben nincs szó valós önkéntességről. (...) A pénzintézetek felelős hitelezési gyakorlatának előmozdítását azonban mindenekelőtt a polgárok, az ügyfelek információs kiszolgáltatottságának csökkentése, tájékoztatói lehetőségeik és jogaik kiterjesztése, nem pedig a magánszférájuk korlátozása segítheti elő”. Az adatvédelmi biztos a rendelkezésére álló minden eszközzel fel fog lépni a teljes körű hitelinformációs rendszer létrehozása ellen.⁹⁹⁴ „A pénzintézetek felelős hitelezési gyakorlatának előmozdítását mindenekelőtt a polgárok, az ügyfelek információs kiszolgáltatottságának csökkentése, tájékoztatói lehetőségeik és jogaik kiterjesztése, nem pedig a magánszférájuk korlátozása segítheti elő. A nemzetközi tapasztalatok sem azt bizonyítják, hogy a mindenkire kiterjedő, hatalmas nyilvántartások valóban csökkentenék a hitelezési kockázatokat, és képesek lennének megakadályozni a veszélyes méretű lakossági eladósodást. Sőt, elsőként éppen azon országok pénzügyi rendszere lett a válság áldozata, amelyekben a bevezetni kívánt teljes körű hitelnyilvántartáshoz hasonló adatbázisok hosszú ideje léteznek. Az adatvédelmi ombudsman azon az állásponton van, hogy a teljes körű hitelinformációs rendszer létrehozására irányuló kezdeményezés a pénzügyi válságot ürügyként használva, alkotmányos cél híján, elsősorban üzleti érdekekből, szükségtelenül és aránytalan módon korlátozná az állampolgárok – köztük a megbízható adósok – alkotmányos jogait.”⁹⁹⁵

Végül az Országgyűlés a tervezet tárgyalását a 2009. év tavaszi ülészakára halasztotta. Ugyanakkor – nem utolsósorban az adatvédelmi biztos ellenkezése miatt – ebben az évben nem fogadták el a módosításokat. Országgyűlés bizottságai előtti vitában is kifejtette a biztos „azon álláspontját, amely szerint a teljes körű hitelinformációs rendszer létrehozására irányuló kezdeményezés a pénzügyi válságot ürügyként használva, alkotmányos cél híján, elsősorban üzleti érdekekből, szükségtelenül és aránytalan módon korlátozná az állampolgárok – köztük a megbízható adósok – alkotmányos jogait.”⁹⁹⁶ A biztos figyelmeztetett: ha a bankszektor szereplői mégis a formálisan „önkéntes” hozzájáruláson alapuló rendszerek létrehozása mellett döntenek, akkor a biztos meg fogja vizsgálni a hozzájárulás valós önkéntességét, és erre külön projektet állít fel.⁹⁹⁷

A Hptv. módosításának tervei mellett, végül 2009-ben az adatvédelmi biztos tiltakozása ellenére elfogadták a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII.

⁹⁹² Lásd: *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2008., valamint 1004-2/2011/K. az adatvédelmi biztos számára.

⁹⁹³ http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/kozlemenyek&dok=20081030_ABI_1.

⁹⁹⁴ A biztos azt az érvet is megismétli, hogy a nemzetközi tapasztalatok sem azt bizonyítják, hogy a mindenkire kiterjedő, hatalmas nyilvántartások valóban csökkentenék a hitelezési kockázatokat, és képesek lennének megakadályozni a veszélyes méretű lakossági eladósodást. Sőt, elsőként éppen azon országok pénzügyi rendszere lett a válság áldozata, amelyekben a bevezetni kívánt teljes körű hitelnyilvántartáshoz hasonló adatbázisok hosszú ideje léteznek. *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2008. 175.

⁹⁹⁵ *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2008. 175.

⁹⁹⁶ *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2009. 23.

⁹⁹⁷ *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 2009. 24.

törvényt.⁹⁹⁸ Ezt követően 2010. augusztusában az adatvédelmi biztos megkereséssel fordult a nemzetgazdasági miniszterhez, mert elindultak a teljes körű, elvileg az érintettek hozzájárulása alapján és üzleti alapon működő hitelinformációs rendszer kiépítésének előkészületei. Az adatvédelmi biztos – helyesen – rámutatott, hogy az önkéntes hozzájárulást adott esetben finoman szólva is kérdésessé teszi a felek közötti gazdasági erőegyensúly hiánya, hiszen az ügyfél nem lesz olyan helyzetben, hogy az adatszolgáltatást megtagadja; így valójában az állampolgárok alkotmányos jogainak korlátozása lesz az eredménye az ügynek. Az adatvédelmi biztos a rendellenességek feltárására válaszul 2010 májusában új projektet indított: „az üzleti alapú hitelinformációs rendszer hazai létrehozásának vizsgálata, valamint a fogyasztóknak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. tv. (Fhtv.) alkalmazásának ellenőrzése a hazai hitelintézeteknél” címmel. Azt a célt tűzte ki, hogy feltárják, megvalósul-e a banki ügyfél adatainak kezelésénél az önkéntes hozzájárulás, illetőleg a személyes adatok biztonságos kezelése. Az adatvédelmi biztos 2011 áprilisában levélben kereste meg Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi minisztert. Jól jelzi az adatvédelmi biztos kétségeit, hogy az általa tizenhat éve bírált teljes körű hitelinformációs rendszer bevezetését is kisebb rossznak tartja az üzleti alapú úgynevezett önkéntes hitelinformációs rendszerénél. A miniszternek címzett levelében az adatvédelmi biztos ezt írja:

Úgy vélem, (...) az aggasztó fejlemények azt jelzik, hogy sürgős állami beavatkozásra van szükség. A korábbi állásfoglalásaimban kifejtett indokok alapján továbbra sem tartom indokoltnak teljes körű hitelinformációs rendszer törvényi úton való létrehozását, azonban úgy vélem, hogy még ennél is rosszabb az, ha a rendszer állami kontroll nélkül, az érintettek formális hozzájárulására alapozva, megfelelő tájékoztatás és garanciák nélkül jön létre, ezért megfontolandónak tartom az adatkezelés törvényi mederbe terelését, amennyiben annak jogszabályi tiltására nincs lehetőség. Előzetesen tisztázni szükséges, hogy szükséges-e egyáltalán a jelenlegi nyilvántartás adattartamának esetleges bővítése és szolgálja-e a közérdeket a jól teljesítő adósokról történő adatgyűjtés. Amennyiben ezzel kapcsolatos közérdek kimutatható, az ilyen adatok kezelésének feltételei az állami kontroll alatt működő adatbázisban a törvényalkotó által megfelelő garanciák mellett szabályozható.⁹⁹⁹

Az üzleti alapú, önkéntes adósnyilvántartási rendszer zavarait jelezték a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 2011 márciusában napvilágot látott vizsgálati eredményei, amelyek szerint öt hitelintézet közül mindössze egy informálta teljeskörűen a fogyasztókat a pozitív adóslistáról. A vizsgálat két piacvezető banknál alapvető problémákat tárt fel az új önkéntes hitelinformációs rendszerrel kapcsolatban. Utóbbiak annak ellenére sem tájékoztatták megfelelően az ügyfeleket, hogy a vizsgált időszakban már adatokat továbbítottak a pozitív adóslistába. A vizsgálat során meghallgatott érintettek beszámolóit és az átadott dokumentumok alapján a Felügyelet megállapította, hogy a bankok több esetben nem adtak sem szóbeli, sem írásos tájékoztatást a pozitív adóslistáról.¹⁰⁰⁰

2011. szeptember 16-án képviselői indítványként, tehát nem miniszteri betérjesztésként, megjelent az Országgyűlés honlapján a központi hitelinformációs rendszerről szóló 2011. évi CXXII. törvény (Khrtv.) javaslata, majd nem sokkal ezt követően, szeptember 19-én a Parlament elfogadta a törvényt.¹⁰⁰¹ Az adatvédelmi biztosnak még elvi lehetősége sem volt a Khrtv. véleményezésére. Ezért 2011 december 16-án indítványában az adatvédelmi biztos megtámadta az új központi hitelinformációs rendszerről szóló, egyeztetés

⁹⁹⁸ Kihirdetve: 2009.12.30.

⁹⁹⁹ 1004-2/2011/K.

¹⁰⁰⁰ 1004-2/2011/K.

¹⁰⁰¹ A törvény hatályos 2014. október 26-tól. A Khrtv. első komolyabb módosítására már 2014. november 7-én sor került (hatályos november 14-től).

nélkül született törvényt (Khrtv.-t) az Alkotmánybíróság előtt.¹⁰⁰² Az ombudsmani indítvány az AB-hez hangsúlyozza, hogy a természetes személy hiteladósok adatainak ilyen széles körre való kiterjesztése alkotmányellenes, ellentétes az alapjogi korlátozás kritériumait meghatározó megannyi alkotmánybíróági határozattal. „Az Alkotmánybíróság a 46/1995. (VI. 30.) AB határozatban kifejezetten a személyes adatok védelmével összefüggésben mondta ki, hogy a ‘közérdek’ az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata szerint önmagában alkotmányos alapjog korlátozásának nem lehet hivatkozási alapja, és hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított szabadságjogot mint alapjogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges és az a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos.”¹⁰⁰³

Nem ismertek olyan megalapozott elemzések, amelyek igazolnák, hogy a hiteladósok negatív listájának rohamos bővülése az ügyfelek hitelképességével kapcsolatos hiányos információkra vezethet vissza.¹⁰⁰⁴ Ellenkezőleg, a tények azt mutatják, hogy leginkább azon hitelek visszafizetése romlott, amelyekre jellemző az önrész, a jövedelemigazolás vagy fedezet nélküli finanszírozás, azaz ahol a hitelnyújtás nélkülözötte a szükséges körülmények és garanciákat, legkevésbé pedig azokban az esetekben (jelzálog alapú lakáshitelek), amelyek valóságos kockázatfelmérésen és garanciákon alapulnak. E körben pedig a nem-fizetés legnagyobb kockázatát a pénzügyi válság előre nem látható és tovagyűrűző hatásai, elsősorban a munkahely elvesztése jelenti, nem pedig a hiteladós felelőtlen magatartása.¹⁰⁰⁵

Ezért a törvényben meghatározott célra, a hitelképesség megalapozottabb megítélésére és a hitelkockázat csökkentésére, alkotmányosan alkalmatlan eszközt választott a jogalkotó. Az adatvédelmi biztos leszögezi: a hitelválság nemhogy elkerülte volna a teljes listás hitelinformációs rendszerrel rendelkező országokat, éppenséggel abból az országból indult ki, amelyben ilyen rendszer mintegy harminc esztendeje létezik. „Ez figyelmeztető jel kell legyen a jogalkotónak (...).”¹⁰⁰⁶

Az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta Magyarország új Alaptörvényét, amely 2012. január elsejétől hatályos. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló (Árt.) törvény¹⁰⁰⁷ 16. cikke értelmében a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik. 2012. január elsején hatályba lépett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), amelynek értelmében a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülését egy új hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) látja el. Tehát az adatvédelmi ombudsman intézménye megszűnt. Az Európai Unió Bíróság 2014. április 8-i

¹⁰⁰² ABI-3879-1/2011/H.

¹⁰⁰³ ABI-3879-1/2011/H. „Az elkerülhetetlenség és szükségesség a közérdeknél’ szigorúbb alkotmányos követelmény [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 381–382.], vagyis az Alkotmánybíróság a ‘közérdek’ fennállásának és alkotmányos indokának a vizsgálatánál is a ‘szükségesség-arányosság’ ismérveit alkalmazza. Ez azt jelenti, hogy ha a ‘közérdek’ megoldás önmagában is valamely más alkotmányos jogot sért, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy a ‘közérdek’ szempontja a törvényhozó választásának feltétlen szükségességét indokolja-e.”

¹⁰⁰⁴ A Khrtv. 1. §-a szerint „a központi hitelinformációs rendszerben (a továbbiakban: KHR) nyilvántartott adatok kezelésének célja a hitelképesség megalapozottabb megítélése, valamint a felelős hitelezés feltételei teljesítésének és a hitelezési kockázat csökkentésének elmozdítása az adósok és a referenciaadat-szolgáltatók biztonságának érdekében”.

¹⁰⁰⁵ ABI-3879-1/2011/H.

¹⁰⁰⁶ Az indítvány utal arra, hogy pénzügyi- jogi érveinek megalapozását a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2006 augusztusában készít, *Háttéranyag a lakossági hitelinformációs rendszerekről* című munkadokumentuma segítette.

¹⁰⁰⁷ Kihirdetve: 2011. december 31.

ítéletében megállapította,¹⁰⁰⁸ hogy Magyarország megsértette az adatvédelmi biztos függetlenségére vonatkozó szabályokat.

Az Alkotmánybíróság a fent idézett Központi Hitelinformációs Rendszerről szóló 2011. évi CXXII. törvény (Khrtv.) alkotmányellenességének megállapítására irányuló adatvédelmi biztos indítványt 2013. márciusában visszautasította. [3082/2013. (III. 27.) AB végzés]. Ekkor az adatvédelmi ombudsman tisztsége már halott volt. Az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy az indítvány az Alkotmány rendelkezésére alapozta érveit, ezért ki kellett volna egészíteni azzal, hogy az indítványban érintett jogszabály az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti és miért. Az Alkotmánybíróság az indítvány kiegészítéséről 2012. február 28-án hozott végzést, tehát az adatvédelmi biztosnak elvi lehetősége sem volt, hogy a hiánypótlást elvégezze, mert időközben tisztségét (egyébként jogellenesen) megszüntették. Az Alkotmánybíróság az indítvány kiegészítésére – ezért jobb híján – az alapvető jogok biztosát hívta fel. Az alapvető jogok biztosa ennek a felhívásnak nem tett eleget. Tehát az ombudsman az eljárás érdemi lefolytatására nem tett indítványt, és az adatvédelmi biztos indítványát nem egészítette ki, sőt nem is indokolta hallgatásának indokait. Ezután az Alkotmánybíróság Paczolay Péter előadó alkotmánybíró javaslatára az indítványt végzésében elutasította. Feltételezem az elmondottak alapján, hogy sem az alapvető jogok biztosának eljárása, sem az Alkotmánybíróság ezen döntése nem fogja a magyar jogállam történetében a jogállamiság dicsőséges pillanatait gyarapítani! Ezt a helyzetet tovább „rontja” a NAIH. Az új adatvédelmi jogszabály, az Infotv. 38. § (4) bek. b) pontja alapján a NAIH a tevékenységéről minden évben március 31-éig beszámolót hoz nyilvánosságra. A NAIH 2012. évi beszámolója már kifejezetten üdvözlí, hogy a „hitelválságra tekintettel”, a hitelképesség megítélés céljából a negatív adóslista mellett egy újabb nyilvántartás jött létre 2012 tavaszától, amely teljes körű adatnyilvántartást vezet azon lakosokról, akik hitelt vettek fel valamely banknál. Tehát az adatvédelmi biztos utódja, a NAIH a teljes tiltástól minden különösebb magyarázat nélkül eljut a teljes támogatásig! A NAIH így fogalmaz: „a hitelválság miatt a pénzügyintézetek részéről többször is felmerült az igény arra, hogy a hitelképesség megalapozottabb megítélése, a hitelezési kockázat csökkentése érdekében létrejöjjön a teljes listás lakossági hitelinformációs rendszer. A központi hitelinformációs rendszerről szóló törvény értelmében 2012 tavaszától a korábbi negatív adóslista mellett egy újabb nyilvántartást is vezet a BISZ Központi Hitelinformációs Zrt. A pozitív adóslista azon lakossági ügyfelek adatait tartalmazza, akik hitel- vagy hitel-jellegű szerződéssel rendelkeznek valamely hazai pénzügyintézetnél.”¹⁰⁰⁹ A NAIH azt sem kifogásolta, hogy az ügyfelek csak utólag kaptak tájékoztatást, hogy adataikat feltöltötték. „Az ügyfelek 2012. január 9-ig tájékoztató levelet kaptak arra vonatkozóan, hogy a feltöltés során mely adataik kerültek be a pozitív adóslistába.”¹⁰¹⁰ Végül a NAIH, a korábbi joggyakorlatot megcáfolva, úgy látja, hogy az információs önrendelkezés nemhogy nem sérül az új rendszerben, hanem ellenkezőleg: „az ügyfelek *információs önrendelkezési jogát* azáltal biztosítja a rendszer, hogy a hitelmúlttal kapcsolatos adatokat a pénzügyintézetek kizárólag akkor kérhetik le, ha valaki hitelkérelemmel fordul egy bankhoz, és ehhez kifejezetten hozzájárult”.¹⁰¹¹

¹⁰⁰⁸ A C-288/12. sz. ügy.

¹⁰⁰⁹ NAIH Beszámolója, 2012. 23.

¹⁰¹⁰ NAIH Beszámolója, 2012. 23.

¹⁰¹¹ NAIH Beszámolója, 2012. 23.

**HARMADIK RÉSZ:
A NYILVÁNOSSÁG HATÁRAINAK KISZÉLESÍTÉSE
AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN
JOGGYAKORLATÁBAN**

Bevezető a Harmadik Részhez

A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája – fogalmaz a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. Amikor a nyilvánosság és az adatvédelmi ombudsman kapcsolatát a disszertáció elemzi, fontos leszögezni, hogy célom a nyílt társadalom kiépítésének a bemutatása, amely Magyarországon nem kizárólag az információszabadság meghonosításából áll. Ebbe, egyebek mellett, beletartozik a sajtó nyilvánossága, a közszereplők és a nyilvánosság viszonya, az állam titkainak a leépítése és számos olyan fontos kérdés, amelynek a megítélése elválaszthatatlan a magyar adatvédelmi ombudsman joggyakorlatától. A téma komplexitása azonban arra szorít rá, hogy elvégezzem a kutatás korlátaiból adódó elhatárolásokat és lehatárolásokat, tehát egyértelművé fogom tenni, hogy mely kérdésekkel szeretnék bővebben foglalkozni, és mely fontos részletek képezik egy újabb vagy másfajta vizsgálódás tárgyát.

Érdemes onnan kezdeni, hogy az első adatvédelmi ombudsman már mandátumának korai szakaszában kiválóan érzékeli a nyilvánosság kiszélesítésének történelmi lehetőségét, azt az átalakuló társadalmat, amelyik az ombudsman tanácsait képes komolyan venni egy szabad és demokratikus közélet alakításának az ígéretével. Az ombudsman szerint

a honi jogállami forradalomban – elegendő, ha csak az első Alkotmánybíróság esetjogára vetünk egy pillantást – kitüntetett szerepet játszottak az információs jogok. A rendszerváltás történeti alkotmánya és az alkotmányozást lezáró Alkotmánybíróság a „puha diktatúra” jogának más tekintetben kétségbe nem vont kontinuitását a politikai jogokon túl ezen a ponton törte meg. Ez volt „a” – vagy legalább az „egyik” – tengely, melyen átfordult a világ. Omnipotens államból önkorlátozó hatalmat formálhatunk, kiszolgáltatott emberekből szabad individuummként együttműködő polgárok közösségévé válhatunk, ha magunk is akarjuk. Ebben múltunk legjobb közjogi hagyományai is segítenek.¹⁰¹²

Mint említettem, minden ilyen dolgozat komoly elhatárolási problémákkal jár. Ebben a fejezetben arra vállalkozom, hogy az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepét, a nyilvánosság kiszélesítését bemutassam az üzleti titok, a korrupció elleni harc, a büntető igazságszolgáltatás átláthatósága, és az önkormányzatok átlátható működésén keresztül. Külön alfejezetben foglalkozom az írott és elektronikus sajtó és az ombudsman kapcsolatával is, és vizsgálom a közszereplők nyilvánosságához való viszonyát, továbbá szeretnék elemzésemben külön kitérni az ombudsman saját eljárásának a nyilvánosságára.

Nem célom az információszabadság valamennyi törvényi korlátjának a számbavétele, nem tűzte ki a disszertáció céljául egy adatvédelmi kommentár írását, ahol minden törvény-cikket jelentőségétől függetlenül górcső alá veszünk. Néhány kérdéssel pedig érintőlegesen sem foglalkozom az információszabadság korlátai között: nem foglalkozom az információszabadság honvédelmi, devizapolitikai, és külügyi korlátaival.¹⁰¹³ Továbbá nem

¹⁰¹² Majd Majtényi László Deák Ferencet, Kemény Zsigmondot, Horváth Mihályt, Bibó Istvánt idézi. Lásd: Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 1999. *Magyar Közlöny*, 2000/88/II. 545.

¹⁰¹³ 19. § (3) bekezdés: az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény a) honvédelmi; b) nemzetbiztonsági; c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési; d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből; e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra; f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza. Az Avtv. 19/A. § (1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását

foglalkozom a döntés megalapozását szolgáló adatok és a közérdekű adatok konfliktusával, hasonlóan, nem foglalkozom külön alfejezetben a személyes adatok és a közérdekű adatok konfliktusával.

szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

I. Fejezet:

Az állam elszámoltathatósága, a közélet tisztasága és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon (1995–2011)

*A nép kormányzása információk nélkül, vagy eszközök nélkül, amivel az információ megszerezhető, nem több, mint előszó egy vígjátékhoz, vagy egy tragédiához vagy mindkettőhöz. A tudás mindig kormányozni fogja a tudatlanságot és az emberek, akik a saját kormányzójukká akarnak válni fel kell vértetniük magukat azzal a hatalommal, amit a tudás ad számukra.*¹⁰¹⁴

Ebben a fejezetben mondandóm elméleti keretét a következő okfejtés adja: egy demokratikus rendszerben a közhatalmat gyakorlók felelősséggel tartoznak az őket megválasztó polgároknak. A hatalom felelősséggel jár. Ez pedig a közhatalmat gyakorló személyek elszámoltathatóságát eredményezi. Az elszámoltathatóság értelmezhető politika, jogi és gazdasági értelemben. Politikai értelemben a közhatalmat gyakorlók elszámoltathatósága abban nyilvánul meg, hogy szabad (és demokratikus) választásokon a hatalmon lévők elkergethetőek, a kormány leváltható. Jogi értelemben, a közhatalmat gyakorlók a politikai közösség tagjai által elfogadott törvényeknek vannak alávetve, minden döntésükben a törvényeket szolgálják és azok megsértése esetén jogi felelősséggel tartoznak. A gazdasági elszámoltathatóság pedig a közhatalmat gyakorlók azon felelősségére utal, hogy a rájuk bízott vagyonnal, a közpénzekkel el kell, hogy számoljanak. A kormányzat ugyanis nem a saját magánvagyonával gazdálkodik, hanem a közösség javaival. Az elszámoltathatóság eszerint az információs szabadság centrális kérdése.

A disszertáció ezen fejezetében példákon keresztül azt szeretném bemutatni, hogy a közhatalom elszámoltathatósága területén az adatvédelmi biztos jogfejlesztő szerepe a jogállami architektúra alappilléreivé szilárdította a biztos intézményét. Ennek a pillérnek két legfontosabb eleme a *közélet tisztasága* érdekében kifejtett munka, illetve a másik: a jogállami *rendszerváltás gazdasági átláthatóságára* tett erőfeszítések. Természetesen igazságtalan lenne akár a korrupció elterjedését, akár a privatizáció sikertelenségét az adatvédelmi biztoson számonkérni. Fordítva viszont vizsgálható az, hogy a korrupció elleni harcban és a privatizáció átláthatóvá tételében milyen eszközökkel erősítette az adatvédelmi biztos a jogállam építményét 1995.2011-ig. Az adatvédelmi biztos vehemens álláspontja szerint: „civilizációs botrány lenne az, ha a megnövekedett szabadságot lehetne felelőssé tenni például az állami korrupcióért is, holott azzal szemben éppen az információs szabadság érvényesítésével lehet a mostaninál hatékonyabban fellépni”.¹⁰¹⁵

Hogy mennyire centrális kérdés mind a közélet tisztasága, tehát a korrupció elleni harc, mind pedig a rendszerváltás szükségszerű velejárójaként a privatizáció átláthatóvá tétele, azt jól jelzi, hogy az adatvédelmi biztos legkorábbi ügyeiben közel egyforma számú ügy érinti mindkét problémát. A privatizáció és az ombudsman kapcsolatát a rendszerváltás és az ombudsman alfejezet alatt is tárgyalhattuk volna, azonban az információs szabadsággal való szoros összefüggés okán itt szeretném a részleteket ismertetni. Az úgynevezett „gazdasági rendszerváltás egyik legfontosabb kihívása volt, hogy a közel száz százalék állami tulajdonolt nemzetgazdaság átalakult magántulajdonra épülő

¹⁰¹⁴ James Madison levele W.T. Barryhez, 1822. augusztus 4-én „A popular government without popular information, or the means of acquiring it, is but a prologue to a farce or a tragedy or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own governors must arm themselves with the power knowledge gives.” MADISON, James: Letter to W. T. Barry.

¹⁰¹⁵ Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 1995–96. ABI. Budapest, 1997. 24.

piacgazdasággá.”¹⁰¹⁶ A gazdasági átalakulás 1989 után kevés jogállami kontrollal, meglehetősen kedvezőtlen korrupciós mutatókat eredményezett. Ebben a kiélezett helyzetben döntő jelentősége volt az adatvédelmi biztos törekvésének, aki mindvégig a pénz- és tőkemozgások teljes átláthatósága mellett érvelt, ha azok közvagyonot képeztek. Ennek jelentőségét azért is érdemes hangsúlyozni, mert a nemzetközi korrupcióellenes küzdelem ekkor még gyerekcipőben járt, és sokszor a hiányzó jogvédelmi mechanizmusokat pótolta az ombudsman következetes joggyakorlata.

Azok a nemzetközi vizsgálatok, amelyek az információszabadság és a korrupció kapcsolatát vizsgálják, csak az új évezred közepén terjedtek el, tehát az adatvédelmi biztos korai ügyei ebből a szempontból úttörő jelentőségűek. Az Egyesült Nemzetek Egyezménye a Korrupció Ellen csak 2005 decemberétől hatályos.¹⁰¹⁷ A 10. és 13. cikkek az információszabadságra vonatkozó szabályokat tartalmazzák, Információk közzététele és a társadalom részvétele címmel. Az Európai Unió komprehenzív korrupció-ellenes stratégiájában megfogalmazza, hogy „az átláthatóság és elszámoltathatóság elengedhetetlen feltétele a korrupcióellenes harcnak”.¹⁰¹⁸

Kutatások szerint az információszabadság törvények velejárója, hogy csökken a korrupció, és kialakul a korrupció ellenőrzésének hatékony trendje.¹⁰¹⁹ David Banisar szerint az információszabadság kulcsfontosságú a korrupció elleni harcban, mivel a pályázati anyagok és egyéb pénzügyi tranzakció ezáltal dokumentálhatók, ezért minden intézkedés indokolásra szorul.¹⁰²⁰ Banisar arra is rávilágít, hogy az információszabadság egy alapvető jog, egy fontos őr a visszaélés, a rossz irányítás és a korrupció ellen.¹⁰²¹ Banisar és Alina Mungiu-Pippidi hangsúlyozzák,¹⁰²² hogy az információszabadság területén egyre duzzad a nemzetközi és regionális szerződések, megállapodások, munkaterv és egyéb dokumentumok száma, különösen a korrupció elleni harcban. Ezek a dokumentumok a fejlődés irányát jelzik, és az aláírókat arra is kötelezik, hogy nemzeti jogalkotásukban tiszteljék az információs jogokat. Ennek köszönhetően az információszabadság-klauzulák szinte minden fontos antikorrupciós megállapodásban megtalálhatóak manapság. A Transparency International például, már 2003-ban, jelentésében több mint háromszáz oldalon keresztül foglalkozik a korrupció és az információszabadság kapcsolatával.¹⁰²³

Az adatvédelmi ombudsman azóta klasszikussá vált idézete szerint:

ki tudja megbecsülni, hány kitűnő rendőrt pótolhat az, ha – amint azt az Adatvédelmi Biztos Irodája állandóan szorgalmazza – a jelenleginél szigorúbban érvényesítjük az Avtv.-nek azt a szabályát, amely szerint a közfeladatot ellátó szerv vagy személy a feladatkörébe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is – köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors

¹⁰¹⁶ MAJTÉNYI: *Az információs szabadságok*. 225.

¹⁰¹⁷ Az ENSZ közgyűlésének 58/4 Határozata szerint (2003. október 31.).

¹⁰¹⁸ „Transparency and accountability are essential in the fight against corruption.” In Commission steps up efforts to forge a comprehensive anti-corruption policy at EU level, 06.06.2011. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-376_en.htm?locale=en.

¹⁰¹⁹ MUNGIU-PIPIDI, Alina: FOIA as an Anti-Corruption Tool. *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building Working Paper*, 2013/34. <http://www.againstcorruption.eu/reports/foia-as-an-anti-corruption-tool/>.

¹⁰²⁰ BANISAR, David: Freedom of information around the world 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws. *Privacy International*, (2006) 7. http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf.

¹⁰²¹ BANISAR: Freedom of information around the world 2006. 6.

¹⁰²² BANISAR: Freedom of information around the world 2006. 8. MUNGIU-PIPIDI. FOIA as an Anti-Corruption Tool. 5.

¹⁰²³ Global Corruption Report 2003: Access to Information. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2003_access_to_information

tájékoztatását. Ha majdnem minden titkot (minden titkot nem lehet még itt sem megszüntetni) elosztatunk a közpénzek elköltése környékén. Ha tehát ezt a szabadságjogot valamivel komolyabban vennénk, esetről esetre kényelmetlen helyzetbe hoznánk talán az állam szerveit, ugyanakkor felülbecsülhetetlen segítséget is kapna ezzel az állam. Rákényszerülne arra, amire egyébként kevés hajlandóságot mutat, hogy végre önmagát racionalizálja, és ne a társadalmat kívánja mindig megfegyelmelni.¹⁰²⁴

Később így fogalmaz az ombudsman: „nincs is talán olyan bűncselekménytípus, mely a közbizalmat, az állam és a társadalom viszonyát mélyebben érintené, mint a közpénzek elszívargása, valamint a privatizációt árnyékként végig elkísérő és csak töredékben bizonyított gyanú”.¹⁰²⁵ A korrupció elleni hatékony harc egyik kardinális kérdése a közszféra nyilvánossága. „Ezért az információszabadság országgyűlési biztosaként támogatok minden olyan szabályozási és intézkedési kezdeményezést, amely növeli a közpénzek és a közhivatalok működésének átláthatóságát” – írja az adatvédelmi biztos a Korrupciómentes Közéletért létrehozásáról szóló kormányhatározat¹⁰²⁶ módosításáról, valamint a kormány Korrupcióellenes Cselekvési Programjáról szóló előterjesztés véleményezésekor.¹⁰²⁷ „Az adatvédelmi biztos információszabadság védelme terén kifejtett ténykedésének kezdettől fogva egyik központi kérdése az volt: melyek a leghatékonyabb eszközök a közpénzek átláthatóságának biztosítására.”¹⁰²⁸ „Magyarországon a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról külön előterjesztés született 2000-ben, amely általános célul tűzi ki az üzleti titoknak a közérdekű adatok nyilvánossága érdekében történő korlátozását. A szabályozás részletes kidolgozásához az adatvédelmi biztos felajánlotta szakmai segítségét.”¹⁰²⁹

1. Az üvegseb, a legfontosabb jogszabály-módosítások (1995–2011)

„Az információszabadság, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, függetlenül az egyes országokban kialakított konkrét szabályoktól, az állam egésze ellenőrizhetőségének (állam)polgári joggá formálását jelenti, vagyis a polgárnak bírósági úton is kikényszeríthető jogát, hogy információkat kapjon a közpénzekből működő és közhatalmat gyakorló állami szervek működéséről”.¹⁰³⁰ Az információszabadság tehát az állam átláthatóságát, a közpénzek feletti kontrollt szolgálja. Másfelől az állam oldaláról kötelezettséget jelent a közpénzekre vonatkozó információk közkinccsé tételére.¹⁰³¹ Fontos az elején megjegyezni, hogy az információszabadság azt is jelenti, hogy főszabályként minden olyan állami gazdasági tevékenység, döntés, aktus, mely közpénzeket érint, az információszabadság körébe tartozik, s ha nincs ellentétes rendelkezés, akkor nyilvánosan kell kezelni. Az adatvédelmi törvény szerint ugyanis az állami szervek a feladatkörükbe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásukkal kapcsolatos ügyeket is – kötelesek nemcsak

¹⁰²⁴ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 1995–96.* Budapest, 1997. 32–33. Idézi a szöveget: Korrupció elleni harc – üzleti titok – nyilvánosság. *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 2002.* Budapest, 2003. 119.

¹⁰²⁵ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995–96.* ABI. Budapest, 1997. 32.

¹⁰²⁶ Korrupciómentes Közéletért létrehozásáról szóló 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat.

¹⁰²⁷ 1737/J/2005. Magyarországon a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról külön előterjesztés született 2000-ben, amely általános célul tűzi ki az üzleti titoknak a közérdekű adatok nyilvánossága érdekében történő korlátozását. A szabályozás részletes kidolgozásához az adatvédelmi biztos felajánlotta szakmai segítségét. Lásd: 903/J/2000.

¹⁰²⁸ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 2002.* Budapest, 2003. 119.

¹⁰²⁹ Lásd: 903/J/2000

¹⁰³⁰ Lásd: KEREKES Zsuzsa: Törvényen innen és túl...

¹⁰³¹ Lásd: KEREKES Zsuzsa: Törvényen innen és túl...

elősegíteni, de biztosítani is a közvélemény pontos tájékoztatását.¹⁰³² Közérdekű adat a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó információ, ismeret vagy adat, amennyiben az nem személyes adat.¹⁰³³ A közvagyonnal való gazdálkodás eszerint nyilvános közérdekű adat. Ugyanakkor, egészen a rendszerváltástól a kétezres évek közepéig,¹⁰³⁴ az üzleti titok törvényi védelem alatt állt még a közérdekű adattal szemben is, sőt ez a védelem büntetőjogi garanciákkal is körülbástyázott volt. Az Btk. 418. §-a¹⁰³⁵ az üzleti titok megsértését három évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti. A régi Btk. 300. §-a hasonló szabályokat tartalmazott. Az elkövetési magatartás a Büntető Törvénykönyv szerint a titok jogosulatlan megszerzése, felhasználása vagy nyilvánosságra hozatala. A Btk. módosítása csak 1994-ban határozta meg,¹⁰³⁶ és 1998-ban,¹⁰³⁷ majd 2003-ban¹⁰³⁸ pontosította az üzleti titok fogalmát. Eszerint üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.¹⁰³⁹

Ugyanakkor az ekkor hatályos Polgári Törvénykönyvünk¹⁰⁴⁰ (Ptk.) sokáig adós maradt az üzleti titok fogalmának a meghatározásával, és nem tartalmazott rendelkezéseket az üzleti titok védelmére. Amikor a közérdekű adatok nyilvánossága konfliktusba került az üzleti titokkal, akkor az adatvédelmi biztosnak rendszerint a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény definíciójához kellett visszanyúlnia.¹⁰⁴¹ Eszerint, „üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik”. Az

¹⁰³² Avtv. 19. § (1) bekezdése. Az azóta hatályát veszített Avtv. 19. §-nak utolsó módosítása 2003. 06. 09-én volt. Eszerint: Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyoni kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

¹⁰³³ A közérdekű adat fogalmát 2005-ig az Avtv. 2. § (3) bekezdése szabályozta, majd 2005. 06. 01-től hatályos szöveget a 2. § (4) bekezdése szabályozza. Vizsgálódásunk szempontjából a lényeg nem változott.

¹⁰³⁴ Egész pontosan 2003-ig.

¹⁰³⁵ Üzleti titok megsértése a hatályos Btk. 418. §-a szerint: aki jogtalan előnszerzés végett, vagy másnak vagyoni hátrányt okozva üzleti titkot jogosulatlanul megszerez, felhasznál, más személy részére hozzáférhetővé tesz vagy nyilvánosságra hoz, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

¹⁰³⁶ A büntető jogszabályok módosításáról szóló 1994. évi IX. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló szabályokat vette alapul.

¹⁰³⁷ A Btk. módosításáról szóló 1998. évi LXXXVII. törvény 72. §.

¹⁰³⁸ A Btk. módosításáról szóló 2003. évi II. törvény 24. § (1) bekezdése.

¹⁰³⁹ A 2003. 03. 01-től hatályos szöveg szerint: „Aki üzleti titkot haszonszerzés végett, vagy másnak vagyoni hátrányt okozva jogosulatlanul megszerez, felhasznál vagy nyilvánosságra hoz, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.” [Btk. 300. §].

¹⁰⁴⁰ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

¹⁰⁴¹ A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. 5. § (1) bekezdése szerint tilos üzleti titkot tisztességtelen módon megszerezni vagy felhasználni, valamint jogosulatlanul mással közölni vagy nyilvánosságra hozni. 5. § (3) bekezdés a) pontja szerint üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik. A törvényt a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény hatályon kívül helyezte. Az új törvény 4. §-a az üzleti titkot a korábbiakhoz hasonlóan szabályozza.

adatvédelmi biztos joggyakorlatában azt mérlegelte esetről esetre, hogy valóban „méltányolható érdeke” fűződik-e a jogosultnak az üzleti titkához, vagy ellenkezőleg: gazdálkodásával, pénzügyi műveleteivel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése közérdek.

Fel kell hívni már itt a figyelmet, hogy az üzleti titok visszaszorítása az állam átláthatósága, a transzparencia érdekében egy komoly „jogi vállalása” vagy „jogi programja” volt az ombudsmannak, amely a korábban tárgyalt ombudsmani jogfelfogásból következett. Tehát csak akkor értelmezhető az ombudsmani joggyakorlatban az üzleti titok fogalma, ha megértjük, hogy ez része „egy nagyobb elméleti koncepciónak”. Ez a nagyobb elméleti koncepció pedig az alapjogok kiterjesztő értelmezésén, az alapjogok morális védelmén és az alapjogi aktivizmuson alapul. Fogjuk látni, hogyan szélesítette az ombudsman esetről esetre az információszabadság kereteit. Az is világosan látszik az üzleti titok és az információszabadság viszonyában az ombudsman joggyakorlatán keresztül, hogy a „nagy ombudsmani állásfoglalások” mindig támaszkodnak valamilyen alkotmányos tesztre vagy mérlegelésre. Ez a „balancing” különösen jellemző az ombudsman üzleti titkot érintő ügyeire.

2002-ben az adatvédelmi biztos jogértelmezési nehézségeiről rendkívül szívhezszólan így szól: „az adatvédelmi biztos működésének közel nyolc esztendeje alatt a jogszabályi ellentmondásokat igyekezett jogértelmezéssel feloldani. Számos ajánlásban és állásfoglalásban mondta ki, hogy az üzleti adatok titokban maradásához az érintettnek akkor nem fűződik méltányolható érdeke, ha az adat a közpénzek felhasználásával, a közvagyon működtetésével, vagy ha a gazdálkodó szervezet jogsértő magatartásával függ össze.”¹⁰⁴² Sokat javított a helyzeten a 2003. évi XXIV. törvény (ún. Üvegzséb-törvény) a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról; amely voltaképpen egy 19 törvényt módosító törvénycsomag. Az Üvegzséb-törvény a Ptk. ekkor hatályos 81. §-t módosította. Egyrészt meghatározta a Ptk.-ban az üzleti titok fogalmát, másrészt megállapította, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog megelőzi az üzleti titkokhoz fűződő érdekeket. A Ptk. 81. § (2) bekezdése szerint üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult *jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné*, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.¹⁰⁴³ Ugyanakkor nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. Az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a

¹⁰⁴² Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2002. 119.

¹⁰⁴³ 2009-ben az üzleti titok fogalma pontosabb lett. Eszerint a magyar államnak nem lehetnek üzleti titkai. „Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult – ide nem értve a magyar államot – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.” A társadalmi nyilvánosság szempontjából fontos, hogy az állam pénzügyi, gazdasági kapcsolatait nyitottak legyenek, az üzleti titok védelme az államot ne illesse meg. Ezért a Ptk. 81. §-a (2) bekezdésének módosítása kizárja annak lehetőségét, hogy az állam esetében a gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó bármely adat üzleti titoknak minősülhessen, amely más jogi személyek vonatkozásában annak lenne tekinthető (2009. évi XXXI. törvény).

jogviszonnyal összefüggő közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. [Ptk. 81. § (3) és (4) bekezdése]. Az Üvegzséb-törvény indokolása szerint a módosítás általános alapelvként mondja ki, hogy a költségvetési pénzek felhasználására, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra-hozatalát az üzleti titok védelme nem korlátozhatja. Ezzel a jogi megoldással a polgári jogviszonyokban lehetőséget teremtett a jogalkotó arra, hogy megfelelően érvényesüljön az üzleti titok mint magánérdek védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti arányosság, amelynek további kimunkálása a bírói gyakorlatra vár. A közérdekű adatok nyilvánosságának és a magántitok védelmének alkotmányos alapelvére figyelemmel szabályozni kell az üzleti titok általános fogalmát, meghatározva azokat az alapelveket, amelyek alapján összhangba kerül a magánszférát érintő üzleti titok védelme, valamint a társadalom azon érdeke, hogy az információszabadság mint alkotmányos alapjog révén minél több adathoz hozzájusson. Ez a nyilvánosság természetesen vonatkozik a közérdekű adatokra, amelyek a közsféra tevékenységére vonatkoznak, valamint azokra a magánadatokra, amelyek nyilvánosságát közérdekből kell biztosítani.¹⁰⁴⁴

Tulajdonképpen az általam vizsgált időszakban az adatvédelmi biztos gyakorlata az Üvegzséb-törvényt követően (2003) a Ptk. 81. §-án alapul.¹⁰⁴⁵ Azzal, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) hatálybalépését követően az üzleti titok és a közérdekű adatok kapcsolatát rendező szabályok a 2013. évi XCI. törvénnyel (hatályos 2014. 03. 15-től) átkerültek az Infotv. 27. §-ba. „Az információszabadságot ismerő országok szabályozása sokféle, és aligha létezik egyetlen üdvöztető megoldás, de általánosnak mondható, hogy maguk az információszabadságról szóló törvények utalnak a kivételek között az üzleti (üzemi, kereskedelmi stb.) titokra (...)” – írja Kerekes Zsuzsa.¹⁰⁴⁶

Az új jogszabályi környezet azonban – mint látni fogjuk – az adatvédelmi biztos mérlegelési jogkörén keveset változtatott. Pedig ez lett volna az Üvegzséb-törvény valódi értelme. Az Üvegzséb-törvény előtti szabályozásnál a adatvédelmi biztos azt alkotmányosan azt mérlegelte, hogy az adat nyilvánosságra kerülése az információszabadság szellemében az érintett „méltányolható érdekét” sérti-e, 2003 után pedig azt vizsgálta, hogy az adat nyilvánosságra kerülése az információszabadság érdekében a jogosult „jogszerű érdekét” sérti-e. Mindkét esetben egyedi mérlegelésről van szó, tehát a határvonal az üzleti titok és a nyilvános közérdekű adatok között, a „szürke zóna” továbbra is az ombudsman mérlegelésétől függött. Az Üvegzséb-törvény hivatalosan nem is ígért ennél sokkal többet, mindössze „lehetőséget teremtett”, hogy „megfelelően érvényesüljön az üzleti titok (...) védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti arányosság, amelynek további kimunkálása a bírói gyakorlatra vár.” Ennek kimunkálásában a döntő szerep Magyarországon nem is a bíróságoké volt a valóságban, hanem mint szinte minden, adatvédelmet és

¹⁰⁴⁴ A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja az Avtv. szerint, ha az Európai Unió jogszabálya vagy az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdeke megkívánja. [Avtv. 19. § (7) bekezdése. Hatályos 2004. 01.01 – 2011.07.11.]

¹⁰⁴⁵ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) hatálybalépését követően az üzleti titok és a közérdekű adatok kapcsolatát rendező szabályok a 2013. évi XCI. törvénnyel (hatályos 2014. 03. 15-től) átkerültek az Infotv. 27. §-ba. „Az információszabadságot ismerő országok szabályozása sokféle, és aligha létezik egyetlen üdvöztető megoldás, de általánosnak mondható, hogy maguk az információszabadságról szóló törvények utalnak a kivételek között az üzleti (üzemi, kereskedelmi stb.) titokra [...]” Írja KERÉKES Zsuzsa: Nincs adózás képviselő nélkül: Az információszabadság és az üzleti titok konfliktusáról. *Fundamentum*, (2001) 4.

¹⁰⁴⁶ KERÉKES: Nincs adózás képviselő nélkül...

információs szabadságot érintő kérdésben, a joggyakorlat valódi alakítója 2011-ig az adatvédelmi ombudsman volt.

Az Alaptörvény információs szabadságot érintő új rendelkezése, a 39. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.” A 2007. évi CVI. törvény kimondja: közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. E szabály, az azóta hatályon kívül helyezett „adatvédelmi törvény” közérdekből nyilvános adat fogalmát pontosította azzal, hogy kimondta, nyilvános minden olyan adat, amely az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozik, akkor is, ha az nem az állam / közfeladatot ellátó kezelésében van. Ez azokra a jogi esetekre nyújt megoldást, amikor az állammal kötött szerződés alapján magáncégek az önkormányzattal szerződést kötnek és ennek alapján keletkezett iratokat valaki nem az önkormányzattól kéri, hanem az adott magáncégtől. Az Infotv. így rendelkezik: közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető. A közérdekű adatok megismerése korlátozható uniós jogi aktus alapján az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is. [Infotv. 27. § (3), (3a) és (4) bekezdései]

Kérdés, hogy az Üvegseb-törvény forradalmasította-e az információs szabadság hazai gyakorlatát? Álláspontom szerint nem érdemes az Üvegseb-törvény vívmányait túlbecsülni. Tulajdonképpen az Üvegseb-törvény előtti szabályozásból is következik az információs szabadság elsőbbsége¹⁰⁴⁷ az üzleti titokkal szemben. Ráadásul azért is egyszerű a helyzet, mert az üzleti titok védelme nem alkotmányos alapjog. Ahogy a 30/1992. (V. 26.) AB határozat rámutatott „valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. (...) Az információs szabadság alkotmányos

¹⁰⁴⁷ E törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi [Avtv. 1. § (2) bekezdés].

alapjog”. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.”¹⁰⁴⁸

Az Üvegseb-módosítás másik fontos vívmánya, hogy bevezette a „közérdekből nyilvános adat” fogalmát, amely olyan magánadatok nyilvánosságát biztosítja, amelyek nyilvánosságra hozatalához közérdek fűződik.¹⁰⁴⁹ A közérdekű adat ugyanis közfeladatot ellátó szerv kezelésében van,¹⁰⁵⁰ míg a közérdekből nyilvános adat lehet magánszervezet kezelésében is. Pontosabban, a közérdekből nyilvános adat minden olyan magánadat (akár természetes személyre, akár jogi személyre vagy más szervezetre vonatkozik), amely a magánszerv vagy személy kezelésében van, illetve rá vonatkozik és amely megismerhetőségét vagy nyilvánosságra hozatalát az információhoz jutás közérdeke alapozza meg.¹⁰⁵¹ Itt érdemes megjegyezni, hogy alapjogi aktivista megközelítésben ez a rendelkezés szűkítette az ombudsman hatáskörét. Korábban ugyanis, ha egy adat nyilvánosságát az ombudsman meg akarta alapozni (mert jogfilozófiai értelemben társadalmi érdek fűződött a nyilvánosságához, például egyes tisztséget betöltők neve és beosztására tekintettel, vagy azért, mert például az eljáró rendőr anonimitását akarta az ombudsman elkerülni, akkor a nyilvános adatokat az ombudsman az Avtv. 19. §-a alapján közérdekűnek minősítette, és behivatkozta az Avtv. 19. (3) bekezdését, miszerint lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse.

Az Üvegseb-törvény következménye, hogy utóbb, 2005-ben a jogalkotó¹⁰⁵² a közérdekből nyilvános adat fogalmát kiterjeszti a közszolgáltatókra is. Ezt megelőzően ugyanis billegett a joggyakorlat, hogy az adatvédelmi törvény szerint a közszolgáltató adatai közérdekűek-e. „Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”¹⁰⁵³ Ennek indokát az adja a jogalkotó szerint, hogy a közszolgáltatások nyújtása olyan állami, illetve önkormányzati szervek döntésén, aktusain alapul, amelynek nyilvánosságához közérdek fűződik. Az ún. „más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek esetében” pedig a monopolhelyzet tényével támasztható alá a működés fokozottabb nyilvánosságának előírása.

¹⁰⁴⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat. Ez a megfogalmazás végig kíséri az Alkotmánybíróság joggyakorlatát. Lásd például: A 41/2003. (VII. 2.) AB határozat szerint az „Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha azt másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, avagy egyéb alkotmányos érték védelme, illetve valamilyen alkotmányos cél indokolja, továbbá, ha a védelem, illetve a cél más módon nem érhető el.”

¹⁰⁴⁹ Jelen dolgozatnak nem tárgya a közérdekből nyilvános adat dogmatikai problémáinak a feltárása, de jelezni szeretném, hogy a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánosságának az elhatárolása külön vizsgálat tárgya szokott lenni, amelyre ebben a fejezetben nem vállalkozom.

¹⁰⁵⁰ Illetve a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozik.

¹⁰⁵¹ Az Üvegseb-törvény definíciója szerint közérdekből nyilvános adat: minden olyan, természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kezelésében lévő vagy rá vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. [Avtv. 2. § 5. pont]. 2005. 06. 01-től hatályos szöveg szerint: közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

¹⁰⁵² 2005. évi XIX. törvény.

¹⁰⁵³ Avtv. 19. § (5) bekezdés. Hatályos 2005. VI. 01-től 2010 ig.

2. Az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepe az állami gazdálkodás és az állami vagyon átláthatóvá tételében, különösen a privatizációban, az üzleti titok visszaszorításában és pályázatok nyilvánosságában gyakorlati példákon keresztül

Mint rámutattam, az állam gazdálkodásának az ellenőrzése és a rendszerváltás egyik fontos, kikerülhetetlen velejárója, a privatizáció átláthatóvá tétele mint cél egyszerre jelent meg az adatvédelmi biztos korai joggyakorlatában.

Millecentenáriumi eseménysorozat. Egy újságíró 1996-ban azt tudakolta az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumtól (IKM), hogy a honfoglalás 1100. évfordulója tiszteletére rendezett millecentenáriumi rendezvények keretében a „Vendégségben Magyarországon” című rendezvénysorozatra mennyi állami támogatást kaptak egyes cégek. A minisztérium megtagadta az információt arra hivatkozva, hogy az sérti az érintettek üzleti titkait.¹⁰⁵⁴ Az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint a minisztérium köteles nyilvánosságra hozni a pályázatok eredményét, különösen a pályázat nyerteseinek megnevezését és az általuk elnyert támogatás összegét. 77/A/1996 állásfoglalástól kezdve a pályázatok nyilvánossága során rendszeresen előterébe kerül az a kritérium, hogy az elnyert támogatás összege és a nyertes pályázat adatai nyilvánosak, akkor is, ha a vesztes pályázatok nyilvánossága nem biztosított. A pályázati anyag ugyanis „önmagában attól, hogy valamilyen polgár jogi viszonyra vonatkozik vagy a gazdálkodás körét érinti, nem feltétlenül kezelhető titkosan. Magánszemélyek, illetve egyéb szervezetek költségvetési pénzekből történő támogatására vonatkozó adatok – amennyiben az érintetteknek nincs a titkokban tartáshoz fűződő méltányolható érdekük – közérdekű adatnak minősülnek.”¹⁰⁵⁵ Tipikus probléma ezekben a korai ügyekben, hogy a hivatalok nem voltak hajlandók nyilvánossá tenni, kik (mely szervezetek, illetve programok), milyen célra és milyen támogatásokat kaptak a költségvetési keretből.¹⁰⁵⁶ Az ombudsman kialakított álláspontja 2000-es évekig egységes: „a támogatást elnyerő szervezetek adatai, a támogatás mértéke és indoka közérdekű adatok, melyeket a szervezet beleegyezése nélkül is bárki számára – aki ezt kéri – megismerhetővé kell tenni”.¹⁰⁵⁷ 000-ben az ombudsman módosított álláspontján, annyiban, hogy a vesztes pályázatok nyilvánosságát is több ügyben biztosítani kívánta, és nem fogadta el azt az érvet, hogy az ilyen adatok döntés-előkészítő jellegűek.¹⁰⁵⁸

ORTT pályázatok nyilvánossága. 2000 márciusában három vesztes pályázó azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz,¹⁰⁵⁹ hogy az ORTT nem hajlandó tájékoztatást adni a budapesti körzeti rádiós műsorszolgáltatásra kiírt frekvencia-pályázat veszteséinek részpontoszámairól és a pontozás indokolásáról, arra hivatkozva, hogy az összeállított részpontoszámok csupán előterjesztések, a testületi döntést készítik elő.¹⁰⁶⁰ Az ORTT egyik határozata kimondta,¹⁰⁶¹ hogy minden olyan esetben, amikor a pályázati eljárásban részt vevő

¹⁰⁵⁴ 77/A/1996.

¹⁰⁵⁵ 77/A/1996.

¹⁰⁵⁶ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1998. 132.

¹⁰⁵⁷ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1998. 132.

¹⁰⁵⁸ Az Avtv. ekkor hatályos 19. § (5) bekezdése szerint: „Ha a törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő adatok a keletkezésüket követő harminc éven belül nem nyilvánosak, azonban a megismerését a szerv vezetője – kérelemre – engedélyezheti.”

¹⁰⁵⁹ 2000 júliusában további két beadvány érkezett hasonló tartalommal.

¹⁰⁶⁰ Ezért az abban szereplő adatok (különösen a részpontoszámok) az adatvédelmi törvény 19. § (5) bekezdése alapján nem nyilvánosak.

¹⁰⁶¹ Az ORTT 247/2000. (III. 17.) számú határozata.

az értékelés során kapott részpontoszámainak megismerését kéri, az iroda előterjesztést készít annak érdekében, hogy a testület dönthessen az adat megismerésével kapcsolatban, tehát megismerésüket a szerv vezetője – kérelemre – engedélyezheti, de nem köteles engedélyezni. Az adatvédelmi biztos igyekezett tisztázni elvi álláspontját, miszerint „amikor az ORTT a frekvencia-használat ügyében dönt, a közjavak felett rendelkezik. A frekvenciakészlet ugyanis kizárólagos állami tulajdon, melynek hasznosítását az állam koncessziós szerződés keretében meghatározott díj ellenében átengedheti.”¹⁰⁶² Az „ORTT állami szerv, a kezelésében lévő adatok – amennyiben azok nem személyes adatok – közérdekűek.”¹⁰⁶³ Az adatvédelmi biztos abból a tényből, hogy a pályázatok pontozására vonatkozó szabályok nem kellően részletesek – kétségtelen aktivizmusmal – arra a következtetésre jutott, hogy az információs szabadság mint jog sérült. „A vizsgálat feltárta, hogy sem a médiatörvény, sem az ORTT ügyrendje nem tartalmaz részletes szabályokat a döntési eljárásra vonatkozóan. Az ORTT által az általános pályázati feltételekről kiadott közlemény is rendkívül szűkszavú (...).”¹⁰⁶⁴ Az adatvédelmi biztos arra jut, hogy „az ORTT arra vonatkozó döntési eljárása, hogy mely pályázatot fogadja el győztesnek jelenleg a hiányos szabályozás miatt áttekinthetetlen. Ebből következően megállapíthatatlan, hogy a frekvencia-elosztással kapcsolatos egyes döntések esetében mely dokumentumok tekinthetők a döntés-előkészítés részének és melyek tartalmazzák magát a döntést. Ezért, az adatvédelmi biztos szerint az ORTT frekvencia-elosztással kapcsolatos szabályozása és gyakorlata nem biztosítja a közérdekű adatok iránt érdeklődők megfelelő tájékoztatását.”¹⁰⁶⁵ Az adatvédelmi biztos némi aktivizmusmal a továbbiakban kifogásolja, hogy a médiatörvény¹⁰⁶⁶ ellentétes a koncessziós törvénnyel,¹⁰⁶⁷ mivel a koncesszióról szóló törvény lényegesen részletesebb szabályokat tartalmaz a koncessziós pályázatok elbírálásának szabályaira. Felvethető, hogy mennyiben tartozik a biztos feladatkörébe a véleménynyilvánítás szabadságának alapkérdéseit feszegető Médiatörvény hibáinak a számbavételezése, annak ellenére, hogy az ombudsmannak teljes mértékben igaza van, az elmúlt negyedszázad médiajog körébe tartozó eseményei azt bizonyítják, hogy a frekvencia-engedélyek elosztása *fair* eljárásjogi garanciák mentén kudarcba fulladt. Az ombudsman azt is jól érzékelte, hogy ennek az igazságtalanságnak kevés hivatalos szószólója akadt. A rádiós és televíziós frekvencia-használat koncesszióba adásának szabályait 1996. február 2-ig, a médiatörvény hatálybalépéséig a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Kotv.) szabályozta. A Kotv.-t. A 2000. május 20-án hatályba lépett módosítás révén új garanciális szabályok vonatkoztak a frekvencia-elosztásról szóló döntési eljárás részletes szabályaira. Erre tekintettel az adatvédelmi biztos felkérte az ORTT-t hogy „módosítsa, illetőleg egészítse ki a frekvencia-elosztásról szóló döntési eljárást a részletes szabályokkal”.¹⁰⁶⁸ Érdemes ismét kiemelni, hogy a frekvencia-elosztás szabályainak rendezetlensége és az ezzel kapcsolatos visszaélések a jogállami, 1989-es átalakulást követően az egyik megoldatlan problémája új jogrendünknek. Azonban az adatvédelmi biztos részéről ennek a komplex problémának a kezelésére tett javaslat túlmutat az információs jogok védendő jogi tárgyán. De ennek azért nincs jelentősége, mert az adatvédelmi ombudsman állásfoglalásainak az iránya akkor is jó volt, ha hatáskörét nehezen alapozta meg a biztos.

¹⁰⁶² 166/A/2000.

¹⁰⁶³ 166/A/2000.

¹⁰⁶⁴ 166/A/2000.

¹⁰⁶⁵ 166/A/2000.

¹⁰⁶⁶ A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény).

¹⁰⁶⁷ A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Kotv.).

¹⁰⁶⁸ 166/A/2000.

A pályázatok teljes nyilvánossága. Hasonlóan a pályázati anyag egészének – és nem csak a nyertes pályázatok, illetve a pályázati eredmények – nyilvánossága mellett érvel az adatvédelmi biztos jogkörében eljáró általános biztos a 695/K/2001. számú ügyben. Álláspontja szerint „a pályázati eljárás dokumentumai – a bennük szereplő esetleges személyes adatoktól eltekintve – közérdekű adatok”.¹⁰⁶⁹ Érvelése szerint „a közérdekű adatok megismeréséhez való jog – mint az alkotmányos jogok többsége – korlátozható”,¹⁰⁷⁰ például, ha államtitkot, szolgálati titkot vagy üzleti titkot tartalmaz. „Amikor az Országgyűlés Társadalmi szervezetek bizottsága állami tulajdonban lévő ingatlanok sorsáról dönt, a KVI pedig az ezzel kapcsolatos pályázati eljárást lefolytatja, állami szervek rendelkeznek közvagyonról. Tekintettel arra, hogy egy ilyen eljárás során az előző bekezdésben említett korlátozó feltételek egyike sem merülhet fel, nincs törvényes alapja, hogy az adatkezelő az eljárással kapcsolatos adatok közlését megtagadja.”¹⁰⁷¹

A Velencei Biennálé ügye. Érdekes fejlemény, hogy a pályázati anyag egészének nyilvánossága után az adatvédelmi ombudsman a 266/A/2004. számú ügyben visszatér korábbi álláspontjához és megállapítja, hogy a kilencedik Velencei Építészeti Biennáléra készített magyar pavilonra kiírt pályázat anyagai közül csak a győztes pályázat nyilvános. „Az adatvédelmi biztos hasonló ügyekben már kifejtette álláspontját, mely szerint a pályázati eljárások során az állami döntések átláthatóságát az biztosítja, ha a pályázat kiírása és a meghozott döntés nyilvános.”¹⁰⁷² Az eljárás során minden egyes pályázót írásban nyilatkoztattak arról, hogy hozzájárul-e, hogy nevét és pályázatát, amennyiben ‘vesztes’ lesz, nyilvánosságra hozzák. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a „pályázaton való részvétel ténye csak az érintett hozzájárulásával hozható nyilvánosságra. (Természetesen a győztes pályázatra ez nem vonatkozik.)”¹⁰⁷³ Ezért jogszerűen járt el a pályázat kiírója, „amikor a pályázat beadásakor megkérdezte a pályázót, hogy hozzájárul-e neve nyilvánosságra hozásához”.¹⁰⁷⁴ Az ilyen eljárások során a pályázat kiírója olyan adatokat is kezel, amelyek nyilvánosságához nem fűződik közérdek, illetve amelyek védendő személyes adatok. A vesztes pályázók nevének, illetve a vesztes pályázatnak a nyilvánosságra hozatala sértheti az érintettek személyhez fűződő jogait, adott esetben üzleti titkait, szerzői jogát.¹⁰⁷⁵ Az indítványozók sérelmezték azt is, hogy a zsűri a kiválasztás során készített jegyzőkönyvbe nem engedte betekinteni a pályázókat. Az ombudsman szerint a jegyzőkönyv közérdekű adat, ezt bárki megtekintheti. Ugyanakkor a biztos nem zárja ki, hogy tartalmazhat a bírálati jegyzőkönyv védendő adatokat, csupán azt állítja az ombudsman, hogy ezek nem eleve (*per definitionem*) döntés-előkészítőek.¹⁰⁷⁶

A második legjobb pályázat és a nyilvánosság. Egy közbeszerzési pályázaton második legjobb ajánlatot tevő azzal a megkereséssel fordult az ÁNTSZ¹⁰⁷⁷ Győr-Moson-Sopron Megyei Intézetéhez, hogy bocsássák rendelkezésükre a közbeszerzésben a pályázaton nyertes kórház szabad kapacitási adatait, mert azt a jogorvoslati eljárásban fel kívánják használni. A

¹⁰⁶⁹ 695/K/2001.

¹⁰⁷⁰ 695/K/2001.

¹⁰⁷¹ 695/K/2001. Az SZDSZ országgyűlési képviselőjének, Béki Gabriellának kérdésére az adatvédelmi biztos álláspontját ismét megfogalmazza. Lásd: 550/K/2001. számú ügy.

¹⁰⁷² 266/A/2004.

¹⁰⁷³ 266/A/2004.

¹⁰⁷⁴ 266/A/2004.

¹⁰⁷⁵ 266/A/2004.

¹⁰⁷⁶ Az indítványozók számos olyan kérdést is sérelmeztek, amelyekben az adatvédelmi biztos hatáskörének hiányát állapította meg, például azt, hogy a zsűriben az építész szakma nem volt megfelelően reprezentálva, vagy hogy a zsűri elutasította a pályázók személyes meghallgatását a döntés meghozatala előtt.

¹⁰⁷⁷ Állami Népi Tisztiorvosi Szolgálat.

megyei tisztii főorvos az ügygel kapcsolatban az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az ekkor hatályos szabályozás szerint¹⁰⁷⁸ az ANTSZ köteles nyilvántartani az egészségügyi szolgáltatók munkavállalóinak létszámát, tevékenységét és egyéb foglalkozás-egészségügyi adatokat. „a munkáltató kérelmére tájékoztatást ad a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás igénybevételének helyi lehetőségeiről”. Ez a kitétel az ombudsman szerint nem jelenti azt, hogy csak a „munkáltató kérelmére” adható ki adat. Az adatvédelmi törvényből következően a kormányrendeletől függetlenül az Avtv. alapján az adatszolgáltatást teljesíteni kell.¹⁰⁷⁹

A magam részéről a dogmatikai tisztánlátást segítve, szeretném megállapítani, hogy hiányzik az üzleti titok tárgyában kiadott egységes ombudsmani ajánlás, amely az ellentmondásokat feloldja. Az ajánlásnak főszabályként le kellett volna fektetnie a pályázatok nyilvánosságának az elvét minden esetben, ahol közvagyon, közpénzeket érintett a pályázat. Ez a nyilvánosság – álláspontom szerint helyes jogértelmezéssel – vonatkozik nemcsak a pályázat kiírására és a nyertes pályázat dokumentumaira, hanem minden pályázati anyagra. Nem szabad elfelejteni, hogy a nyilvánosságnak legális korlátai lehetnek. Ezek valódi oka, hogy rendkívül sokféle módon használjuk fel a közpénzeket, például a szociális alapú juttatásokat (még akkor is, ha adott esetben pályázunk rájuk) nem lehet a rádiófrekvenciák ügyével, vagy az építészeti kiállítás pályamunkáival összehasonlítani. Előfordulhat ezért, hogy a pályázat egészének nyilvánosságát áttöri az érintettek személyiségi jogi védelme (például a pályázó csak hátrányos helyzetű lehet stb.), de nem zárható ki az sem, hogy a pályázónak valóban védendő szellemi tulajdonhoz fűződő joga vagy valós üzleti titka van.¹⁰⁸⁰ A főszabály ekkor is a nyilvánosság, és a kivételeket külön meg kell indokolni. Ehhez képest félrevezető az adatvédelmi biztos gyakorlat, amely egyes esetekben a pályázat kiírását és eredményét, másszor az egész dokumentum nyilvánosságát rendeli alkalmazni, anélkül, hogy indokolná az állásfoglalások közötti eltérést.

Az ORTT kezelésében lévő adatok közérdekűek. Hasonló érvelés alapján az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) kezelésében lévő adatok közérdekűek, azaz a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve nyilvánosak. [124/K/1999]. Erre a következtetésre az adatvédelmi biztos aktivista módon, jogértelmezéssel, abból a rendelkezésből jut, hogy a Média törvény szerint az ORTT az „Országgyűlés felügyelete alatt álló, önálló jogi személy, amely a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó jogszabályok értelemszerű alkalmazásával gazdálkodik, ideértve, hogy számláit a Magyar Államkincstár vezeti. A testület költségvetését – a testület javaslata alapján, az Országgyűlés költségvetési ügyekben hatáskörrel rendelkező bizottságának előterjesztésére – az Országgyűlés hagyja jóvá. Gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.” A műsorszolgáltatási szerződés, a pályázat elnyerése után nyilvános, a törvény nem ad mérlegelési jogkört az ORTT-nek, akkor sem, ha a szerződő fél kéri, hogy a szerződés meghatározott részét kezelje titkosan [503/K/1997]. Az ORTT mint közfeladatot ellátó szerv köteles a kezelésében lévő közérdekű adatokat bárki számára hozzáférhetővé tenni, ezért az országban működő, az ORTT által nyilvántartott rádiók postacíme és telefonszáma nyilvános adat [747/K/1997].

Figyeljük meg, hogy az ombudsman jogfelfogása szerint az ő feladata eldönteni, hogy az üzleti titok vagy a közérdekű adatok nyilvánossága élvez egy konkrét ügyben elsőbbséget. „Megfelel a valóságnak, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának általános elvével

¹⁰⁷⁸ A foglalkozás-egészségügyi szolgálatról szóló 89/1995. (VII. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. §-ának (2) bekezdése értelmében.

¹⁰⁷⁹ 473/K/2001.

¹⁰⁸⁰ Ezt az érvet erősíti a 1155/K/2003. számú állásfoglalás.

szemben az üzleti titok védelmet élvezhet, ez azonban nem feltétlen” [77/A/1996]. Egy részvénytársaság privatizációjával kapcsolatban az adatvédelmi biztos megerősítette álláspontját, hogy a privatizációs pályázat eredményével kapcsolatos adatok mindig közérdekűek [292/A/1998]. Ebből következik, hogy fő szabály a nyilvánosság elve, de ezt esetről esetre áttörheti az érintett „méltányolható gazdasági érdeke”. A „méltányolható gazdasági érdek” kifejezést az Üvegseb tv. után bekövetkezett Ptk. módosításban felváltotta a „jogszerű gazdasági érdek” meghatározás. Tulajdonképpen nincsen jelentősége annak, hogy az érdekeltnek jogszerű érdeke vagy méltányolható érdeke fűződik az adat titokban maradásához. A jogszerű érdek mindig méltányolható, a méltányolható érdek pedig jogos.¹⁰⁸¹ Ez azonban az adatvédelmi ombudsman mérlegelési jogán nem változtat. Az ombudsman így fogalmaz: „ezért is kerestük azt a keskeny, de járható ösvényt, mely e két egyaránt védendő jog között húzódik. Állásfoglalásunkban leszögeztük: ahhoz, hogy az állami vagyon értékesítése során a törvényesség és a gazdaságosság szempontjai valóban érvényesüljenek, az érintetteknek akkor is el kell tűrniük a nyilvánosság vizslatását, ha ez üzleti titkaik egy részének felfedésével jár. A privatizációs folyamatok átláthatósága és ellenőrizhetősége ugyanis mint közérdek megelőzi az üzleti titok védelmének magánérdekét [528/A/1996].

Az adatvédelmi biztos tevékenységének harmadik évében már arról számol be, hogy mintegy másfél tucat ügye a közpénzekkel való gazdálkodással függött össze. „Örömdetes fejlemény, hogy növekszik az igény a kormányzati apparátusok elosztó tevékenységének ellenőrzésére.”¹⁰⁸² Szintén fennállásának harmadik évére szembesül az adatvédelmi biztos nagyobb számban azzal is, hogy a különböző költségvetési támogatásokra pályázóknak nemcsak üzleti titkai lehetnek, de az is előfordul, hogy magánszemélyek pályáznak közpénzekre. Ilyenkor a helyzetet az nehezíti, hogy az információszabadság alkotmányos jogával szemben nem egy polgári jogi érdek áll – nevezetesen az üzleti titok – hanem az érintettek személyes adatainak védelme mint alkotmányos jog.¹⁰⁸³ Az adatvédelmi biztos a dilemmát úgy oldja föl, hogy a két jog konfliktusában az információszabadságnak elsőbbséget biztosít. „Nyilvánosságra hozatala korlátozza ugyan az érintettek információs önrendelkezési jogát, ezt a korlátozást azonban egy másik alapjog, az információszabadság érvényesülése indokolja. A pályázatokon való részvétel önkéntes. A személyes adatok védelmére való hivatkozással nem lehet korlátozni a költségvetési forrásból származó támogatások adatainak nyilvánosságát.”¹⁰⁸⁴ Álláspontom szerint is ez az egyetlen helyes következtetés az ilyen ügyekben. Ugyanakkor a helyes jog nem mindig egyezik meg a pozitív jogi szabályozással. Az adatvédelmi törvény egyértelműen minden hasonló esetben a személyes adatoknak biztosít elsőbbséget. Az Avtv. 4. §-a szerint „a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik”.

¹⁰⁸¹ Ezt az értelmezést erősíti a NAIH későbbi állásfoglalása is. „Azt az üzleti titok fogalma is egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetők üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdek- vagy jogsérelmet okoz. Egy adat üzleti titokká minősítésének az is elengedhetetlen feltétele, hogy „a titokbirtokos jogszerű érdekében álljon az adat megőrzése” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat]”. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása (NAIH), 2012.08.3.

¹⁰⁸² *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1998. 131.

¹⁰⁸³ A közérdekből nyilvános adat fogalmának bevezetése 2003-ban ezt az ellentmondást feloldotta.

¹⁰⁸⁴ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1998. 132. Egy másik ügyben az Alba Kör nevű civil szervezet panasza nyomán úgy foglalt az adatvédelmi biztos állást, hogy a Külügyminisztérium által a NATO-csatlakozással összefüggésben kommunikációs célra nyújtott támogatások címzettjei, összege közérdekű adatok, melyeket minden érdeklődő számára hozzáférhetővé kell tenni. (737/A/1997). Hasonlóan következtetésre jutott az ombudsman a 112/K/1997 ügyben.

Az információs szabadság és az üzleti titok konfliktusa végigkíséri az adatvédelmi biztos egész eddigi működését, írja 2000-ben az adatvédelmi biztos.¹⁰⁸⁵ Ugyanakkor egyes területeken látványos fejlődésről lehet beszámolni már a kilencvenes évek végén. „A közérdekű adat és az üzleti titok konfliktusát egyes területeken sikerült megfelelő törvényi szabályozással feloldani. Erre jó példa a közbeszerzésekről szóló (...) törvény,¹⁰⁸⁶ amely a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének érdekében a közbeszerzési eljárás nyilvánosságát írja elő. Hasonlóképpen öröndetes, hogy a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény szerint a frekvencia-hasznosítási szerződések adatai szintén nyilvánosak”¹⁰⁸⁷ – írja 1998-ben az adatvédelmi biztos. Az üzleti titok konfliktusát 1998-ban az ombudsman így foglalja össze:

Az adatvédelmi biztosnak az ilyen konfliktusos esetek által formált állásfoglalásai úgy foglalhatók össze, hogy azok a magánvállalkozók és gazdálkodó szervezetek, akik, amelyek az állammal vagy önkormányzattal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek üzleti titkaik nyilvánosságra kerülését eltűrni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen. Ezért kell nyilvánosságot biztosítani a privatizáció, a koncesszió, a közbeszerzés keretében kötött szerződéseknek, az állam által nyújtott valamennyi kedvezménynek, pályázati juttatásnak, vagyoni előnynek.¹⁰⁸⁸

A főhatalom gyakorlóit kibúvót kerestek az információs szabadság alól. Bármennyire is igyekezett az adatvédelmi ombudsman következetesen vezetni joggyakorlatát a pályázatok nyilvánossága terén (egyébként dogmatikailag valóban homogén ombudsmani állásfoglalások sora született ezen a területen 1995–2011-ig) a főhatalom gyakorlóit rendre kibúvót kerestek alóla. Még az ezredfordulón, 2000-ben is az egyik legjelentősebb ügy volt, hogy a pénzügyminiszter üzleti titokra hivatkozva megtagadta az autópálya-építés finanszírozására vonatkozó kérdésekre a válaszadást.¹⁰⁸⁹ Szintén ebben az évben, a Millecentenárium kapcsán augusztus huszadikára rendezett ünnepségek költségeit a kormány üzleti titokra hivatkozva nem akarta nyilvánosságra hozni. Az adatvédelmi biztos – helyesen – megállapította, hogy a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központja, amikor állami feladatok elvégzésére magáncégekkel szerződést köt, közpénzek felhasználásáról dönt, az adófizetők pénzét költi, erről pedig köteles elszámolni, mégpedig nemcsak az ellenőrzésre felhatalmazott állami szervek vizsgálatai keretében, hanem a közvélemény előtt is.¹⁰⁹⁰

A banktitok és az információs szabadság. Banktitokkal függ össze az ABI-7518/2010/K ügy, amelyben „egy parlamenti képviselő a biztos állásfoglalását kérte abban, hogy közérdekű adat-e a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) és a BHD Hőerőmű Zrt. közötti hitelszerződés, az ezzel kapcsolatban kibocsátott hitelígérvény, a hitelezés vállalásának alapjául szolgáló megtérülési számítások, valamint az üzleti tervek, amelyek kiadását az MFB banktitokra hivatkozva megtagadta. Az adatvédelmi biztos válasza szerint az MFB az Avtv. szerinti

¹⁰⁸⁵ Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 2000. Budapest, 2001. 137.

¹⁰⁸⁶ A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény.

¹⁰⁸⁷ Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1998. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1999. 140.

¹⁰⁸⁸ Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1998. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1999. 140.

¹⁰⁸⁹ 310/K/2000. A kormány a beruházás megvalósításával két állami tulajdonban lévő vállalkozást: a Nemzeti Autópálya Rt.-t és a Magyar Fejlesztési Bank Rt.-t bízta meg. Mivel a beruházás során nem került sor közbeszerzési eljárásra, a közbeszerzésről szóló törvénynek a pályázati eredmény nyilvánosságát biztosító szabálya itt nem érvényesülhetett.

¹⁰⁹⁰ 589/A/2000. Az adatvédelmi biztos megismételte az ügyben korábbi álláspontját: „azok a gazdálkodó szervezetek, amelyek az állammal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek – az adatvédelmi biztos több ügyben megismételt álláspontja szerint –, kötelesek az üggyel összefüggő üzleti adataik nyilvánosságra kerülését eltűrni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen.” Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2000. 139.

közfeladatot ellátó szervnek minősül és a bankkal szerződést kötő természetes és jogi személyeknek számolniuk kell azzal, hogy a bank jogállásából eredően a szerződések adatai közérdekű adatok, amelyeket bárki által megismerhet. A kért adatok megismerésének korlátját képezik az Avtv. 19. § (3) bekezdésében felsorolt okok, illetve képezhetik – megfelelő feltételek fennállása esetén – az üzleti titokra és a banktitokra vonatkozó szabályok. Tekintettel arra, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni, a Magyar Fejlesztési Bank a banktitokra hivatkozással nem tagadhatja meg a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalát, különösen nem a megkötött szerződések legalapvetőbb adatai (szerződő felek, hitelösszeg, kamat, visszafizetési határidő stb.) tekintetében.”¹⁰⁹¹ Hasonlóan a banktitok és az információszabadság konfliktusa rajzolódik ki Magyar Bálint, az SZDSZ egykori elnöke indítványára, ahol a beadvány azt kifogásolta, hogy a Postabank Rt. pénzügyi műveletei banktitoknak minősülnek, annak ellenére, hogy a bank veszteségeiért az állam a bank konszolidációjával felelősséget vállalt.¹⁰⁹² Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy a Postabank piaci szereplő, nem lát el állami vagy helyi önkormányzati feladatot, ezért a kezelésében lévő adatok nem minősülhetnek közérdekű adatnak. „Mindez attól függetlenül így van, hogy a bankot az adófizetők pénzéből konszolidálták.”¹⁰⁹³ Más kérdés, hogy léteznek a Postabank-ügyletekkel kapcsolatos olyan adatok, amelyek állami szervek kezelésében vannak. Ezen adatok az adatvédelmi törvény értelmében közérdekű adatnak minősülnek. Ezen dokumentumok megítélésnél azt kell mérlegelni, hogy titokban maradásukhoz a Postabanknak méltányolható érdeke fűződik-e. Az adatvédelmi biztos jelentős (és álláspontom szerint joggyakorlatában szokatlan) önkorlátozással megjegyzi, hogy „az adatvédelmi biztos kötelező erővel nem bíró állásfoglalása ugyanis nem mentesíti az adatkezelőt a polgári jogi vagy büntetőjogi fenyegetettségétől”.¹⁰⁹⁴

A koncesszió és az információszabadság. A koncessziót érintő legfontosabb információszabadság és üzleti titok konfliktusát befolyásoló ügy az M1/M15-ös autópálya építésére kötött (koncessziós) szerződés volt. A koncesszióról szóló törvény¹⁰⁹⁵ csupán a koncessziós szerződésre vonatkozó pályázati kiírás nyilvános közzétételét írja elő, a megkötött szerződések nyilvánosságáról hallgat. Az adatvédelmi biztos korszakhatárt jelentő ajánlása szembefordul a hatályos koncessziós törvénnyel, így egy hatályos jogszabályt derogál az információszabadság javára. „Ellentétes az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel az a megállapodás, amelyben az állam vagy egy önkormányzat kötelezettséget vállal arra, hogy a koncessziós szerződés tartalmát üzleti titokként kezeli. Ezért az adatvédelmi biztos felkérte a (...) minisztert, hogy biztosítsa (...) a szerződés tartalmának megismerését [499/K/1998].”¹⁰⁹⁶ Az állammal, annak szerveivel üzleti kapcsolatba lépő vállalkozások esetén lehetséges megoldást jelenthet az, ha az érintett szerződés vagy pályázat résztvevőit előzetesen tájékoztatják, hogy amennyiben az állammal üzleti kapcsolatba lépnek, tehát szerződést kötnek, illetve a pályázatot elnyerik, akkor a nyilvánosság terhére viselniük kell.”

¹⁰⁹¹ ABI-7518/2010/K. *ABI Beszámoló 2010.* 193–194.

¹⁰⁹² 349/K/1999.

¹⁰⁹³ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1999.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2000. 119.

¹⁰⁹⁴ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1999.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2000. 119.

¹⁰⁹⁵ A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény

¹⁰⁹⁶ A 499/K/1998 ügy nyomán az Igazságügyi Minisztérium előkészítette, az Országgyűlés pedig 2000 májusában elfogadta a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény módosításáról szóló 2000. évi XXXIV. törvényt. Ennek eredményeként a koncessziós pályázatok elbírálásáról úgynevezett emlékeztetőt kell készíteni, amely a döntés minden fontos elemét tartalmazza. A törvény szerint az emlékeztetőben foglaltak közérdekű adatnak minősülnek és bárki által megismerhetők. Lásd: *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2000.* Budapest, 2001. 138.

Az adatvédelmi biztos elvi élel leszögezi: „a leendő pályázók előzetes tájékoztatása, tehát a jelzett adatok nyilvánosságra hozatalának mintegy pályázati feltételként való meghatározása – álláspontom szerint – egyszerre szolgálja a közpénzek felhasználásának átláthatóságát és az érintett vállalkozások üzleti érdekeit.”

Szintén autópálya-építésről szól M0-ás autópálya egy szakaszának kivitelezésére létrejött szerződés nyilvánosságáról szóló 2006-ban készült állásfoglalás.¹⁰⁹⁷ Az ombudsman álláspontja, hogy az autópálya-építési szerződések mint közfeladatot ellátó szerv által, közpénz felhasználásáról, közérdekű tevékenység tárgyában kötött szerződések alapvetően nyilvánosak, és kizárólag azon adatok kezelhetők üzleti titokként, amelyek titokban maradásához a Ptk. szerint az érintettnek valóban jogszerű érdeke fűződik. A vizsgálat megállapította, hogy a szerződés szövegében üzleti titoknak tekinthető információ nem volt. Az ombudsman a szerződéskötésre, illetve a szerződések nyilvánosságára vonatkozó gyakorlat felülvizsgálatára kérte a Zrt.-t.¹⁰⁹⁸ Az ombudsman szerint „a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. a gyorsforgalmi úthálózat építéséért felelős, állami tulajdonban álló gazdasági társaság, amely közfeladatot lát el. Az államháztartásról szóló törvény meghatározott szerződéses adatok közzétételére vonatkozó kötelezettséget ír elő, e kötelezettségnek a GKM, illetve a Zrt. eleget is tesz. E szabály azonban nem értelmezhető úgy, hogy a szerződések adataiból csak e szűk adatkör nyilvános, a többi információ pedig üzleti titokként elzárható lenne a nyilvánosság elől.”¹⁰⁹⁹ Szintén az Állami Autópálya Kezelő Zrt. által kötött szerződések nyilvánosságáról szól a 458/K/2008 állásfoglalás. Az adatvédelmi ombudsman szerint az ÁAK Zrt. jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó, állami tulajdonban álló gazdasági társaság, tehát egyértelműen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) hatálya alá tartozik. Az Avtv. szabályozása egyértelműen a közfeladatok ellátását tekintti irányadónak függetlenül attól, hogy a feladat-ellátás milyen szervezeti formában történik. Tehát e szempontból semmi jelentősége annak, hogy a közfeladatot végző szerv gazdasági társaság, közalapítvány vagy állami szerv.

Egy közfeladatot ellátó szervnek nyilvánossá kell tennie, hogy egy szerződéses jogviszonyban milyen szerződéses feltételeket, például milyen kötbér-kötelezettségeket vállal. A nyilvánosság által bárki megítélheti, hogy a szerződéses jogok és kötelezettségek milyen összefüggésben vannak a közfeladat ellátásával, a szerződés tartalma összhangban van-e a jogszabályokkal. (...) Természetesen a szerződő felek meghatározhatják, hogy mit tekintenek üzleti titoknak, azonban nem vállalhatnak olyan szerződéses kötelezettséget, miszerint a szerződés teljes tartalma üzleti titoknak minősül, mert ez nincs összhangban az adatnyilvánosságot előíró jogszabályokkal. (...) Az Önök által kötött „együttműködési” szerződésekben a titoktartásra vonatkozó azon rendelkezések, amelyek az Avtv. szabályait figyelmen kívül hagyva a közérdekű adatok nyilvánosságának érvényesülését megakadályozzák. A Ptk. 200. §-ának (2) bekezdése szerint semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek.”¹¹⁰⁰

A bányászati koncesszióval kapcsolatos adatok nyilvánosságáról szóló ABI-456-2/2010/K állásfoglalás szerint

(...) a bányászati tevékenységgel kapcsolatban az állami szervek kezelésében lévő adatok közül a Ptk. 81. § (3) bekezdésében meghatározott adatok zárhatók el a nyilvánosság elől üzleti titokra tekintettel. A koncesszió keretében végzett bányászati tevékenységgel összefüggésben a koncesszióról szóló törvény 19. § (3) bekezdése kimondja, hogy a koncessziós szerződés teljesítésével kapcsolatban nem lehet üzleti

¹⁰⁹⁷ 1786/A/2006.

¹⁰⁹⁸ *ABI Beszámoló 2007.* 142–143.

¹⁰⁹⁹ 1786/A/2006.

¹¹⁰⁰ 458/K/2008.

titokra hivatkozással visszatartani az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben (Avtv.) meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség esetén. Az Avtv. 19. § (6) bekezdése pedig a Ptk.-ra utal. A koncessziós törvény idézett 1. § (1) bekezdése szerint az egyes koncessziós tevékenységek folytatásának módjáról az egyes ágazati törvények – így a Bt. is – csak a koncesszióról szóló törvény keretei között rendelkezhetnek. Ennélfogva a Bt. 25. § (3) bekezdése, mely az üzleti titokra vonatkozó szabályozást tartalmazza ellentétes a koncessziós törvénnyel és ennek folytán a Ptk.-val is. A bányászati tevékenységgel kapcsolatos adatok nyilvánosságát a Ptk. alapján kell megítélni. Ez azt is jelenti, hogy az üzleti titkok köre jóval szűkebb a Bt.-ben megállapított körnél. A koncesszió keretében végzett bányászati kutatásokkal és a bányászati tevékenységgel kapcsolatos, a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (MBFH) kezelésébe kerülő adatok közül a Ptk. 81. § (3) bekezdése által meghatározott kör tekinthető üzleti titoknak: a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó olyan adatok, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna. E törvényhely alapján nem tartozhat a titkok körébe az éves kitermelt ásványi nyersanyag mennyisége, minősége, pontos helye, mert ezek az állami vagyon megszerzésével összefüggő fontos adatok. Az ásványi-nyersanyag kitermelési műszaki üzemi tervben szereplő adatok nyilvánosságának mérlegelésekor ugyancsak a Ptk. 81. § (3) bekezdése az irányadó.¹¹⁰¹

Az M2 metróvonal és az információszabadság. A 868/A/2005. ügyben a 2-es metróvonal felújításával kapcsolatos szerződés dokumentumainak nyilvánosságáról döntött az adatvédelmi ombudsman. Álláspontja szerint a tájékoztatásba beletartoznak a közfeladatot ellátó szerv által kötött szerződések teljesítésével, a költségek részletezésével összefüggő adatok. A közfeladatot ellátó szerv szerződéses kapcsolatainak során keletkezett adatok közül csak azokat illeti meg védelem, amelyek üzleti titkot képeznek (...) [Ptk. 81. § (2)–(3) bek.]. „Jelen esetben, amikor egy közfeladatot ellátó szerv által közpénzen elvégzett munkák elszámolásáról van szó, aligha lehet a Ptk. előbbi szabályában felsorolt kivételek miatt az üzleti titok védelmére hivatkozni.”¹¹⁰²

A részben állami vállalatok átláthatósága. Mivel a gazdaság átláthatósága és a korrupció visszaszorítása volt az ombudsman elsődleges célja (ha tetszik, morális jogértelmezésének az ideológiai alapja), ezért hamar felmerült a kérdés, hogy a részben már privatizált állami vállalatok, amelyek állami részvényekkel is rendelkeztek, mennyiben tartoznak az adatvédelmi törvény hatálya alá, és így mennyiben kötelesek a vagyonukkal elszámolni. „Több ügy kapcsán is szembetaláltuk magunkat azzal a nehézséggel, hogy vajon meddig terjed az információszabadság az olyan vállalkozások, közalapítványok gazdálkodási adatait illetően, melyek csak részben gazdálkodnak közpénzekkel. Így például ki kell dolgozni, hogy mennyiben jogos üzleti titokra hivatkozva a nyilvánosság elől elzárni azokat a számvetőségi jelentéseket, melyek kisebb vagy nagyobb hányadban már privatizált cégek vizsgálatára készültek.”¹¹⁰³

Tehát a privatizáció előrehaladtával egyre nagyobb gondot jelentett, hogy mit kezdjünk a részben vagy egészben állami tulajdonú gazdálkodó szervezetekkel, bankokkal és egyéb piaci szereplők gazdasági adatainak a nyilvánosságával olyan esetekben, ahol a szervezet piaci tevékenysége jóval túlmutat állami feladatain. Ezen gazdálkodó szervezetek (bankok stb.) kétarcúsága abban mutatkozik meg, hogy közpénzen alapították őket, fő tulajdonosuk az állam, de működésük vagy annak fontos része teljesen a piaci versenyen nyugszik. Például, vállalkozó jellegű tevékenységükből profitra tesznek szert, amit

¹¹⁰¹ ABI-456-2/2010/K.

¹¹⁰² *ABI Beszámoló 2005.* 539.

¹¹⁰³ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995–96.* ABI. Budapest 1997. 98. A közérdekből nyilvános adat bevezetéséig (2003) a konfliktust az okozta, hogy a közérdekű adat a közfeladatot ellátó szerv kezelésében van, míg a közérdekből nyilvános adat lehet magánszervezet kezelésében is.

beruháznak. Nyilván nem lehet célja az ombudsmannak, hogy ezen gazdasági vállalkozások versenyhelyzetét rontsa. „Több ügy kapcsán is szembetaláltuk magunkat azzal a nehézséggel, hogy vajon meddig terjed az információszabadság az olyan vállalkozások, közalapítványok gazdálkodási adatait illetően, melyek csak részben gazdálkodnak közpénzekkel. Így például ki kell dolgozni, hogy mennyiben jogos üzleti titokra hivatkozva a nyilvánosság elől elzárni azokat a számvetőségi jelentéseket, melyek kisebb vagy nagyobb hányadban már privatizált cégek vizsgálata nyomán készültek¹¹⁰⁴ 1999-ben „jellemző ügy az volt, hogy közérdekű adatoknak tekintendők-e a részben vagy egészen állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek, bankok gazdálkodásával kapcsolatos adatok.”¹¹⁰⁵ Egy országgyűlési képviselő¹¹⁰⁶ azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a száz százalékban állami tulajdonban álló kht. pénzforgalmi adataiba betekinthe-e. A biztos megállapította, hogy a kht. 100% állami tulajdoni részesedés ellenére sem tekinthető állami szervnek. A társaság felügyeletét a minisztérium, a kincstári vagyonfelügyelet a Kincstári Vagyonigazgatóság (KVI) látja el. A minisztérium és a KVI (mint állami szervek) azonban már kötelesek a kezelésükben lévő, a kht. működtetésével kapcsolatos gazdálkodási adatokból a kért felvilágosítást bárkinek megadni, az Avtv. 19. § (3) bekezdése alapján [159/A/1999].

A sukorói beruházás ügye. A Sukoró községben megvalósítani kívánt kaszinó-beruházás nyilvánosságával kapcsolatos az a beadvány, melyben az indítványozó a miniszterelnök által a beruházás körülményeinek kivizsgálását elrendelő pénzügyminiszternek írott levél tartalmát szerette volna megismerni. Az adatvédelmi biztos arról tájékoztatta a panaszost, hogy munkatársai a Miniszterelnöki Hivatalban 2009. október 9. napján helyszíni vizsgálat keretében tekintették meg az adatigénylés tárgyát képező dokumentumot.¹¹⁰⁷ E konzultációnak köszönhetően a MeH arról tájékoztatta a biztost, hogy az adatigénylésnek eleget tettek, a miniszterelnök által a pénzügyminiszternek írott levelet a panaszos rendelkezésére bocsátották (2815/P/2009).

A sukorói ügyben egy másik állásfoglalás is született. Egy újságíró a sukorói ingatlan csereszerződése tárgyában létrejött szerződés nyilvánosságával kapcsolatos kérdéseivel fordult az adatvédelmi biztoshoz. Az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy a panaszos által megismerni kívánt szerződés egyértelműen a közérdekű adatkörbe tartozik, de ez nem jelenti automatikusan, hogy a teljes szerződés nyilvános, korlátozást jelenthet ugyanis az üzleti titkok köre. A jelen ügyben az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az MNV Zrt. jogsértően járt el akkor, amikor a nemzeti földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 16. §-ának (3) bekezdésére hivatkozva nem adta ki a panaszosnak a szerződés másolatát, azaz nem biztosította a szerződés megismerésének lehetőségét. A szerződésből egyedül a Ptk. idézett szakaszában szereplő műszaki megoldásokra, gyártási folyamatokra, munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá know-how-ra vonatkozó adatok nem nyilvánosak és képezhetik üzleti titok körét – feltéve persze, ha ilyen adatok szerepelnek az adott adásvételi szerződésben.¹¹⁰⁸

A Paksi Atomerőmű és az információszabadság. A Paksi Atomerőmű 2. blokkja újraindításával kapcsolatos üzleti adatok nyilvánossága (1122/A/2004.) kapcsán az adatvédelmi ombudsman meglehetősen visszafogott volt. Állásfoglalásában úgy fogalmaz, hogy „annak megállapítása, hogy az adott ügyben valóban helytálló-e az üzleti titokra

¹¹⁰⁴ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995–96.* ABI. Budapest 1997. 98.

¹¹⁰⁵ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1999.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2000. 118.

¹¹⁰⁶ 1999-ben.

¹¹⁰⁷ Miniszterelnöki Hivatal Lakossági Kapcsolatok Osztályán.

¹¹⁰⁸ 3121/2009.

hivatkozás, az Avtv. 21. §-a szerinti perben tisztázható”.¹¹⁰⁹ Álláspontom szerint az adatvédelmi ombudsman visszafogottságának az oka az, hogy 2004-ben már olyan terjedelmű és összetettségű szerződések vizsgálatáról volt szó, amelyekben annak szakszerű megítélése (például egy ezer oldalas atomenergia szerződés esetén), hogy valóban tartalmaz-e üzleti titkot, olyan szakkérdéseket vet fel, amely önálló szakértő kirendelését igényli. Zárójelben jegyezzük meg, hogy annak nem lett volna akadálya, hogy az ombudsman saját hatáskörében is szakértőt vegyen igénybe.

A 1122/A/2004 állásfoglalás szerint: „a környezettel kapcsolatos adatok nyilvánosságát mind a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. §-a és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 20. §-a, mind pedig a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott és a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) biztosítja”.¹¹¹⁰ Az ombudsman érvelése szerint önmagában nem tartja jogellenesnek, hogy az Országos Atomenergia Hivatal – a Paksi Atomerőmű Rt. jelzése alapján – egyes iratokba nem engedélyezte a betekintést, illetve azokról másolat készítését. Az Avtv. 19. §-ának (6) bekezdésére, illetve a Ptk. 81. § (2) bekezdésére figyelemmel az üzleti titok körének meghatározása, a gazdálkodó szervezet kompetenciája, „azt az Országos Atomenergia Hivatal nem bírálhatja felül. Annak megállapítása, hogy az adott ügyben valóban helytálló-e az üzleti titokra hivatkozás, az Avtv. 21. §-a szerinti perben tisztázható.”¹¹¹¹

Egy állami tulajdonú erdőrészlet magánkézbe adásával összefüggő csereszerződés nyilvánossága tárgyában az ombudsman megállapította:

az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény 2. § (4) bekezdése szerint az állami tulajdonban lévő és a kincstári vagyon részét képező erdő esetében a törvényt együtt kell alkalmazni az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) kincstári vagyon kezelésére vonatkozó szabályokkal. Így azt, hogy milyen adatokat kell közzé tenni, egyrészt az Áht., másrészt a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény (Nftv.) határozza meg. (Maga az eljárás nem nyilvános, viszont az Nftv. 13. § (5) bekezdése kötelezővé teszi, hogy a szerződéskötést megelőzően 30 nappal nyilvánosságra hozzák a tervezett szerződés tárgyait és vagyoni értékeit. Azaz ebben a körben a csere-szerződés ezen adatai már ekkor közérdekű adatoknak tekinthetők, melynek nyilvánosságra hozatala a földalap kezelő szerv kötelezettsége. A csere-szerződésből az Áht. 15/B. § alapján utólag a szerződés típusa, tárgya, értéke, valamint a felek neve nyilvános, míg további tartalmára vonatkozóan az Avtv. említett 19. §-ában szabályozottak vonatkoznak.”¹¹¹²

Az üzleti titok minősítése nem felülszerződhető. A minisztériumi háttér tanulmányok nyilvánosságáról szóló 699/K/2007 ügyben az ombudsman leszögezi: „álláspontom szerint önmagában az, hogy a tanulmánykészítő mit tekint a dokumentumból üzleti titoknak, nem lehet döntő, mert az adatkezelőnek meg kell vizsgálnia, hogy a kérdéses adat, vagy dokumentumrész az üzleti titokra vonatkozó hatályos törvényi szabályok szerint valóban védendő-e. Itt az Avtv. 19. § (6) bekezdése és a Ptk. 81. § (2)–(4) bekezdései

¹¹⁰⁹ 1122/A/2004.

¹¹¹⁰ „A hatályos jog azonban biztosítja a közérdekű adatokkal kapcsolatban az üzleti titok, illetve a szellemi tulajdon védelmét is. Maga az Avtv., a Ptk. és az Egyezmény is, továbbá a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló 90/313/EGK irányelv is így rendelkezik.” 1122/A/2004.

¹¹¹¹ 1122/A/2004.

¹¹¹² 1372/K/2007-3. http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=allasfogl2007&dok=1372_K_2007-3.

mérlegelendők.¹¹¹³ Egyetértek abban, hogy a szerződéssel összefüggő adatok főszabály szerint nyilvánosak, és nagyon szűk körben képzelhető el, hogy annak egyes elemei a nyilvánosságtól üzleti titokra tekintettel elzárhatók legyenek. Azonban itt sem a felek megállapodása a döntő, hanem a törvényi előírások.” Még ha a szerzői jogok vagy üzleti titok védelme érdekében megalapozott is a háttér tanulmányok nyilvánosságtól elzárása, az Avtv. 19. § (1) bekezdése értelmében az adatkezelő köteles a szerződéssel kapcsolatban a védett jogok sérelmével nem járó tájékoztatást adni.¹¹¹⁴

Nem minden üzleti titok, csak az olyan üzleti adat, amelynek titokban maradásához jogszerű érdek fűződik. A 2133/K/2007 számú ügyben a gyógyszerforgalmazó cégek adatainak nyilvánossága ügyében döntött az adatvédelmi ombudsman. Álláspontja szerint „nem minden, a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó üzleti információ tekinthető egyben üzleti titoknak, csak az, amelynek titokban maradásához a jogosultnak jogszerű érdeke fűződik. A hatályos joganyagban több olyan üzleti adatfajta létezik, amelynek nyilvánosságát nyilvánvaló közérdekből a jogszabály elrendeli. Ilyenek a Ptk. 81. § (3) bekezdésében meghatározott adatkörök és számos, a környezethasználat, fogyasztóvédelemmel összefüggő adat.” Kíméletlenül határozott, mondhatni, kérlelhetetlen az ombudsman ebben az ügyben, álláspontja szerint „a jelen ügyben kérdéses adatok nyilvánosságát a Gyftv. (a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény) írja elő, ezért ezek titokban maradásához az adatszolgáltató cégeknek nem fűződik jogszerű érdeke. A Felügyeletnek tehát nemcsak joga, hanem kötelessége a Gyftv.-ben meghatározott adatok közzététele. Ennek elmulasztása esetén bárki panasszal fordulhat hozzám, vagy a Btk. 177/B. §-a alapján akár büntetőeljárást is kezdeményezhet.”¹¹¹⁵

Az adatvédelmi ombudsman dogmatikáját az üzleti titokra vonatkozóan tovább finomította 2010-ben. Álláspontja szerint „az elmúlt évek tapasztalatai az üzleti titokra vonatkozó szabályok további pontosításának szükségességét is felvetették. Egy panasz kapcsán az adatvédelmi biztos megállapította, hogy „a költségvetési szervvel kötött szerződés keretében az alvállalkozók tevékenységére vonatkozó adatok a Ptk. 81. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott szabályok alapján sem válnak nyilvánossá, minthogy a hivatkozott szabályok csak az államháztartás valamely alrendszerével létesített pénzügyi vagy üzleti jogviszonnyal összefüggésben írnak elő nyilvánosságot és adatszolgáltatási kötelezettséget. Ez azt eredményezi, hogy alvállalkozók igénybevétele esetén például a közbeszerzéseknél az állammal kötött szerződés alapján végzett tevékenység részletei kivonhatók a nyilvánosság köréből. (...) a hasonló helyzetek kialakulásának megelőzése érdekében a Ptk. 81. §-ának módosítása szükséges.”¹¹¹⁶

¹¹¹³ 699/K/2007.

¹¹¹⁴ Lásd: 699/K/2007 ügy.

¹¹¹⁵ 2133/K/2007.

¹¹¹⁶ A közfeladatot ellátó szervvel szerződő vállalkozónak az alvállalkozóval kötött szerződése ügyében ABI-2305/2010/P. állásfoglalás. Lásd még: *ABI Beszámoló 2010.* 192–193.

II. Fejezet:

Az önkormányzatok átláthatósága és az adatvédelmi ombudsman

Ugyancsak figyelemre méltó az adatvédelmi ombudsman azon esetjoga, mely a helyi önkormányzatok működését érintette, s azok működésének átláthatóságát segítette.

Kétségtelen, hogy az önkormányzatok minél szélesebb nyilvánossága demokratikus követelmény. Az ekkor hatályos önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 2. § – a szerint a helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.¹¹¹⁷ Önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete – annak felhatalmazására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester –, illetőleg a helyi népszavazás hozhat. Az adatvédelmi törvény megfogalmazásában pedig a helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv – az önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és – személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni a közvélemény tájékoztatását [19. § (1) bek.].¹¹¹⁸

Az önkormányzatok a helyi közhatalom letéteményesei – szól az adatvédelmi ombudsman érvelése – ilyen minőségükben „közfeladatot ellátó szervek” és a kezelésükben lévő minden irat, amely nem titkos és nem személyes adat, nyilvános kell, hogy legyen. Érdemes megjegyezni azonban, hogy kiterjesztő jogértelmezés kell ahhoz, hogy a helyi közügyek intézését végző, tehát helyi közhatalmat gyakorló önkormányzatokat, hasonlóan a legfőbb népképviselői szervhez és a kisebbségi önkormányzatokhoz, minden különösebb aggály nélkül közfeladatot ellátó szerveknek tekintsük. A hatalmi ágak elválasztásából következően e szervek a rájuk ruházott hatalommal gyakran az adatvédelmi törvénytől teljesen függetlenül, az adatvédelmi törvényen túl is jogosítványokkal rendelkeznek, például az állami dokumentumok megismerése terén, amikor szabadon vizsgálódhatnak mint önkormányzati képviselők a mandátumukból következően. Másrészt kérdéses, hogy abból a tényből, hogy a demokratikus választásokon a választók akaratából a helyi és az országos népképviselői szervezetekbe képviseletet szerezhettek bizonyos személyek, következik-e, hogy az információs szabadság fogalomtárában „közfeladatot ellátó szervek” lesznek. Másként, jelenti-e a hatalmi ágak elválasztásában az, hogy „közügyeket intéz” és közhatalmat gyakorol egy szerv, azt, hogy „közfeladatot ellátó szerv” is?

Az Ötv. érdekessége, hogy kétharmados rendelkezéseket tartalmaz nemcsak anyagi jogi kérdésben, hanem az önkormányzat testületi működéséről is, tehát eljárási kérdésekben. Az adatvédelmi biztos az önkormányzatok tevékenységével és gazdálkodásával összefüggésben következtetésének álláspontja, hogy az adatvédelmi törvény rendelkezései nagyobb nehézség nélkül „rávetíthetőek” az ekkor hatályos Ötv. szabályaira. Az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a két törvény konfliktusa esetén az adatvédelmi biztos feladata feloldani az ellentmondásokat. *Ars poeticája* szerint a képviselői mandátumból eredő jogosítványok

¹¹¹⁷ A „helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.” [Mötv. 2. § (2) bekezdése].

¹¹¹⁸ A szabályozás logikáját átvette az új Infotv. is. Lásd: FORGÁCS Nóra: Önkormányzatok adatkezelése a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága során. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 5. Az egyetlen változás a közpénzek szélesebb meghatározásán alapul, amelyre Lásd: FORGÁCS Nóra: Üzleti titok az önkormányzatok kezelésében. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 6.

kívül esnek vizsgálódásán.¹¹¹⁹ Az ombudsman szerint az „önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.)” rendelkezéseinek együttes alkalmazása több esetben is okozott már jogértelmezési nehézséget.¹¹²⁰

Rendkívül jelentős, mondhatni forradalmi jelentőségű a kilencvenes években az üzleti titok és az önkormányzat gazdálkodásának átláthatóvá tétele. Az önkormányzat vagyónával való rendelkezés, illetve a képviselő-testület által kiírt pályázat tárgyalásakor a képviselő-testület mérlegelheti, hogy zárt ülést tart-e vagy sem, és erről formális döntést hoz.¹¹²¹ Az adatvédelmi biztos szerint üzleti titka lehet az önkormányzatnak és az önkormányzattal szerződő félnek, de csak rendkívül szűk körben: álláspontja szerint közérdek fűződik a képviselő-testületi ülések nyilvánosságához, amelyhez képest a zárt ülés elrendelése mindig kivételes. Az ekkor hatályos Ötv. 12. §-ának (3) bekezdése meghatározza, hogy mely esetekben tarthat a képviselő-testület zárt ülést. Eszerint az önkormányzat mérlegelése szerint zárt ülést tart: vagyónával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene. A jogalkalmazóknak különös gonddal kell vizsgálni, fennállnak-e egyáltalán a zárt ülés elrendelésének és ezáltal a nyilvánosságkorlátozásnak a feltételei. Hogy fennállnak-e a zárt ülés elrendelésének feltételei, attól függ, hogy bizonyítható-e, hogy az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené a nyilvános tárgyalás.

Figyelemre méltó a 1568/K/2005 ügy, amelyben az ombudsman megállapítja: egy önkormányzati ingatlan-értékesítésnél az üzleti titok védelmére vonatkozó kikötés törvényellenes. Tulajdonképpen az ombudsman ebben az ügyben arra mutat rá, hogy a Ptk. üzleti titokra vonatkozó szabályai nem szerződhetők felül. Az ügyben a vevő üzleti titokra hivatkozva kikötötte az adásvétel titkosságát. Ezt az ombudsman jogszerűtlennek találta. Álláspontja szerint törvénysértő a vevő olyan nyilatkozata, amelyben nem járul hozzá a közérdekből nyilvános adatnak minősülő adatok más személyek rendelkezésére bocsátásához: a törvény kifejezett rendelkezésével szemben egy ilyen nyilatkozatnak nincs relevanciája. Az önkormányzat a Ptk. 81. § (3) bekezdésében meghatározott nyilvános adatok tekintetében felülbírálhatja, figyelmen kívül hagyhatja a vevő törvénysértő nyilatkozatát. „Az önkormányzat azzal sértene törvényt, ha elzárkózna az említett szerződések nyilvánosságra hozásától.”¹¹²² (Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy a Paksi Atomerőművel kapcsolatos 1122/A/2004 állásfoglalásban az ombudsman úgy érvel, hogy az adatkezelő felülbírálhatja az adott cég üzleti titokra vonatkozó „minősítését”).

Az ombudsman állásfoglalása szerint a debreceni Egészségügyi Holding Zrt. az ekkor hatályos Áht.¹¹²³ szerint közfeladatot ellátó szervnek minősül. A holdinghoz tartozó kórház parkolójából befolyó bevételt illetően a kórház nem hivatkozhat üzleti titokra. Az Ötv. az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé sorolta az egészségügyi alapellátás biztosítását. A kórháznak a parkoló üzemeltetéséből származó bevétele a következők miatt nem tekinthető üzleti titoknak: Az ekkor hatályos Ptk. 81. § (3) bekezdése szerint nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az

¹¹¹⁹ Elemzésemben több olyan ügyet is vizsgállok, ahol ennek ellenére a képviselői mandátum terjedelméről is véleményt mondott a biztos.

¹¹²⁰ 844/K/2003.

¹¹²¹ 107/A/2002. Az önkormányzati törvény és az adatvédelmi törvény konfliktusáról külön fejezetben foglalkozunk.

¹¹²² *ABI Beszámoló 2005.* 141–142.

¹¹²³ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 100/K. § (6) bekezdése alapján.

állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A parkolásból befolyó bevételt illetően sem a Zrt., sem a Kórház nem hivatkozhat tehát üzleti titokra. Nem hivatkozhat továbbá üzleti titokra a Kórház számára befizetett összeg tekintetében a Kft. sem, mert a Ptk. 81. § (4) bekezdése szerint, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A kérdés az volt, hogy a debreceni Kenézy Gyula Kórház belső parkolójának üzemeltetéséből a tulajdonos Zrt. számára befolyó napi bevétel közérdekű adatnak minősül-e.¹¹²⁴

Az adatvédelmi biztos a részére megküldött jegyzőkönyv és csatolmányainak áttanulmányozása után megállapította, hogy azok az önkormányzat vagyonelemeinek (ingatlanjainak) hasznosításával, bérbe-adásával kapcsolatos információkat tartalmaznak, az ilyen adatok pedig az önkormányzat tevékenységére, gazdálkodására vonatkozó közérdekű adatoknak minősülnek. Erre, valamint az ülés nyílt jellegére is tekintettel az adatok kiadása iránti kérelemnek a körjegyzőségnek eleget kell tennie, az üzleti titokra hivatkozás jelen ügyben nem méltányolható. Az adatvédelmi biztos az állásfoglalásáról értesítette a település jegyzőjét. (2836/P/2009).

Jelentős jogfejlesztő tevékenység eredménye az ombudsman állandó gyakorlata, miszerint a zárt ülés alatt meghozott önkormányzati döntés nyilvános! Az önkormányzatok zárt testületi ülései dokumentumainak kezeléséről 2005-ben kiadott 1926/H/2004. számú adatvédelmi biztosi állásfoglalás szerint a zárt ülés tartása nem jelenthet hivatkozási alapot arra, hogy az azon meghozott döntést is elzárják a nyilvánosság elől. Az adatvédelmi biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a zárt ülésen meghozott döntést a nyilvános és megtekinthető jegyzőkönyvekbe bele kell foglalni.¹¹²⁵

A biztos állásfoglalásában közérdekű adatnak minősíti a zárt ülésen készült, jegyzőkönyvben szereplő, a KVI kezelésében lévő ingatlanokra és a pályázatok elbírálására vonatkozó adatokat.¹¹²⁶ Az önkormányzatok mint a helyi közhatalom gyakorlói, az adatvédelmi biztos szerint közfeladatot ellátó szervezeteknek minősülnek, tehát ugyanazok a feltételek irányadóak átlátható működésükre, mint a központi állami szervekre. A bankszámla- és betétszerződések, amelyek tartalmazzák az önkormányzat bevételeinek és kiadásainak alakulását, az esetlegesen szabad pénzeszközök betétként való elhelyezését és lekötését, az Avtv. szerint közérdekű adatok, amikről az önkormányzat köteles felvilágosítást adni.¹¹²⁷ Ugyanakkor a számlavezető hitelintézet – banktitokra hivatkozással – jogosan tagadja meg az ilyen adatok kiadását, hiszen ezek egyben banktitoknak minősülnek.¹¹²⁸ Nem mindegy tehát, hogy a közérdekű adatok iránti kérelmet hová nyújtjuk be.¹¹²⁹ A bank ugyanazon adatokat megtagadhatja, melyeket az önkormányzat köteles kiadni. (Ez a helyzet a 2003. évi állapot szerint. Később a közérdekből nyilvános adat fogalmának bevezetésével és

¹¹²⁴ Ügyszám: ABI-1864-4/2010/K.

¹¹²⁵ 2388/K/2009.

¹¹²⁶ 1027/K/2003.

¹¹²⁷ 1027/K/2003. Az indítványozó újabb levelében a válasz kiegészítését kérte az önkormányzat által kötött hitelszerződések nyilvánossága tárgyában. A biztos álláspontja szerint a hitelszerződések is nyilvános, közérdekű adatok. Az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésében említett „a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre” fordulat az önkormányzat hitelfelvételeire, az ezzel kapcsolatos szerződésekre is vonatkozik.

¹¹²⁸ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény értelmében.

¹¹²⁹ A 2003. évi állapot szerint. Később a közérdekből nyilvános adat fogalmának bevezetésével és az Infotv. új szabályaival a helyzet megváltozott. Mi azonban kronológiai sorrendben vázoljuk az esetjog alakulását.

az Infotv. új szabályaival a helyzet megváltozott. A jelen fejezet viszont nem a hatályos szabályozással foglalkozik, hanem bemutatja azt a folyamatot, amely az önkormányzat átláthatóvá tételét eredményezte). Egy önkormányzati ingatlanra kötött adásvételi szerződés, és annak érvénytelenségéből eredő, az önkormányzatot megillető igényekre vonatkozó adatok – mint az önkormányzat költségvetését, annak felhasználását érintő adatok – az Avtv. alapján közérdekű adatok,¹¹³⁰ tehát az érintettnek nem kell igazolnia, hogy milyen célból kíváncsi a kért adatokra.¹¹³¹

Az önkormányzati jegyzőkönyvek, illetve a határozati javaslatok és előterjesztések nyilvánosságával is foglalkozott az adatvédelmi biztos. Páty község jegyzőjétől érkezett az indítvány a jegyzőkönyvek közérdekűségével kapcsolatban. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény mellékletének II. 9. pontja alapján a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztéseket a benyújtás időpontját követően azonnal frissíteni kell. Az előterjesztések tartalmazzák a határozati javaslatokat. A fentiek alapján az előterjesztések szerves részét képező határozati javaslatokat is a benyújtás időpontját követően azonnal frissíteni kell, azaz nyilvánossá kell tenni.

¹¹³⁰ 753/K/2003.

¹¹³¹ 753/K/2003.

III. Fejezet:

A nyilvánosság és a sajtószabadság az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában

Az adatvédelmi ombudsman sajtóval való kapcsolatát mindvégig kettősség jellemezte. Egyrészt az ombudsman klasszikus eszköztárában döntő súllyal vett részt a sajtó mint az ombudsmani nyilvánosság eszköze, összesen több mint ezer interjút, televíziós és rádiós szereplést, valamint legalább ennyi sajtóközleményt és kommunikét jegyez az adatvédelmi ombudsman 1995–2011 között. Meg kell említeni, hogy a sajtó-jelenlét rendkívül intenzív valamennyi adatvédelmi biztos mandátuma idején.¹¹³² Másrészt az adatvédelmi ombudsman és a sajtó kapcsolatában ki kell emelni, hogy a kezdetektől fogva az ombudsman ambíciója nem volt kisebb, mint a magyar sajtó működésének a teljes spektrumát felölelni állásfoglalásaival és ajánlásaival. Az ombudsman érvelésében a sajtó egyike az adatkezelőknek és mivel az adatvédelmi törvény rendelkezéseitől eltérni – az ombudsman érvelésében – akkor lehet, amikor azt az adatvédelmi törvény megengedi (Avtv. 1. § (2) bek), a sajtó minden tekintetben meg kell, hogy feleljen az Avtv. rendelkezéseinek. Az ombudsman így látja a sajtóval való viszonyát:

a magyar adatvédelmi jogban a sajtó csupán egyike az adatkezelőknek, és ebben a minőségében nem élvez különleges kedvezményeket. A sajtó függetlenségének és szabadságának mindazonáltal különös fontosságot tulajdonítunk, ezért azokban az ügyekben, melyekben a sajtó valamilyen formában érintve van, igyekszünk aggályos körülménnyel eljárni. Az Adatvédelmi Biztos Irodájának kifejezetten jók a sajtókapcsolatai, bár a személyes adatok védelmének eszméje a sajtót egyértelműen korlátozza. A másik oldalon azonban az adatvédelmi biztos az információszabadság öreként és titokfelületei hatáskörében eljárva rendszeresen fellép a sajtószabadság védelmezőjeként. Igen örömdetes az is, hogy a sajtó komolyabb fele minden jel szerint elfogadja és befogadja az adatvédelem alapvető eszméit.”¹¹³³

1997-ben az adatvédelmi ombudsman még úgy látja, hogy a sajtó, ha megsérti az adatvédelmi szabályokat, az a rossz beidegződésnek és a kapkodásnak tudható be.

A jogsértések gyakran a rossz beidegződések vagy a lapzártá körüli kapkodás számlájára írandók, illetve a jogállami követelményeknek helyenként nem megfelelő jogi szabályozás következményei. Amíg például a közfeladatot ellátó személyiségek személyiségi jogainak korlátairól szól a hatályos jog, az egyéb közszereplők – például neves közéleti személyiségek, befolyásos üzletemberek, tudósok, feltalálók, színészek, sportolók – jogi helyzetéről hallgat, és arról sincs még a közmegállapodás szintjén sem társadalmi norma, hogy például a különlegesen nagy vagyon milyen szociális kötelezettségeket jelent.”¹¹³⁴

Lottóötös-ügy. Ahogy Tóth G. Attila helyesen megjegyezte, az adatvédelmi ombudsman „első jelentős, a nyilvánosság előtt zajló adatvédelmi küzdelmét a lottó-ötös ügyben vívta”¹¹³⁵ az ombudsman 1995-ben. „Ajánlását, amelyben elmarasztalta a Szerencsejáték Rt.-t és az Objektív című tévéműsor szerkesztőségét az adatvédelem figyelmen kívül hagyása és a nyertes házaspárral készített tudósítás miatt, az érintett kormányzati és televíziós vezetők nem

¹¹³² Ehhez képest gyökeres fordulatot jelent 2011. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság nyilvánosság előtti megjelenése rendkívül visszafogott.

¹¹³³ *ABI Beszámoló, 1997. 70.*

¹¹³⁴ *ABI Beszámoló, 1997. 70.*

¹¹³⁵ „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől”. TÓTH G. Attila: Az eljárási alkotmányosság tartalma. *Fundamentum*, (2004) 3. 58.

fogadták el.”¹¹³⁶ Az ombudsman az ‘5 a 90-ből lottójáték’ nyerteseinek személyes adatai nyilvánosságra kerülésével kapcsolatos adatvédelmi biztos ajánlásban elmarasztalta a televíziós műsort, amely a nyerteseket felkereste és interjút készített velük. A műsor eredeti célja szerint, a nyertesek védelme érdekében hangjukat eltorzították, és arcuk felismerhetetlensége érdekében videótrükköt alkalmaztak. (A nyertesek a vágatlan felvétel tanúsága szerint is többször kértek anonimitást.) Azonban a képi anonimitás technikailag olyannyira tökéletlenre sikeredett, hogy a riport egyes szakaszaiban – különösen a szereplők mozgása esetén – a nyertesek felismerése egy átlagos megfigyelő számára sem jelenthetett nehézséget. A hang torzítása, melyre ugyancsak ígéretet tettek a riport készítői, nagyrészt teljesen elmaradt. Sőt, az ombudsman kifogásolta, hogy a családi ház teljes berendezését is hosszan mutatták a felvételek.¹¹³⁷ Az adatvédelmi ombudsman a felvételek eredményes kitakarásának az elmaradása mellett azt is kifogásolta, hogy a nyertes szelvényeken szereplő név nyilvánosságra került. Álláspontja szerint a sajtónak nem volt felhatalmazása a név filmre rögzítésére (és beazonosítására) a szelvény alapján.¹¹³⁸ (A kamera ráközelít a nyertes szelvényre, amin látszik a nyertes neve).

Az ombudsman továbbá kifogásolta a hozzájárulás önkéntességének a hiányát: „a nyerteseket első álmukból ébresztették fel. Amennyiben az Objektív munkatársai megszerezték volna a nyertesek hozzájárulását a róluk készült felvétel nyilvánosságra hozatalához, akkor is súlyos kétségek maradnak a ‘tájékozott beleegyezés’ megléte tekintetében, mely annak körülmények között tudomását feltételezi az érintett személyek részéről, hogy a velük kapcsolatba hozható adatok és az azokból levonható következtetések nyilvánosságra hozatala milyen következményekkel járhat számukra.”¹¹³⁹

Az ügyben a televíziós társaság és az ombudsman között a vita egyébként nagyon heves, sőt, érzelmeiktől sem mentes volt, erre az adatvédelmi ombudsman így emlékszik vissza: „1995. december 8-án Bánó András kéretlenül írt hétoldalas levelében – melynek hangvétele és jogi érvelése minősíthetetlen – szakszerűtlenséggel és elfogultsággal vádolta az adatvédelmi biztos eljárását. Majtényi László a levelet visszaküldte az MTV elnökének, és ismételten kérte, hogy válaszoljon felvetéseire.”¹¹⁴⁰ Bánó András az „Objektív” televíziós műsor akkori főszerkesztője nyilatkozata szerint¹¹⁴¹ dupla gázsit fizetett az operatőrnek, aki lefényképezte a nyertes szelvényt.¹¹⁴²

Az adatvédelmi ombudsman ajánlásában, társadalmi viták sorát felvállalva végül rákényszerítette a szerencsejáték forgalmazóját, hogy az anonimitás ügyében hathatós intézkedéseket tegyen. Az ombudsman megközelítésében: „a közszolgálati televíziózásban különös figyelmet kell fordítani az információs szabadság és a személyes adatok védelmének kölcsönös érvényesülésére. Az átlagember magánszféráját nagyobb tisztelettel kell övezni, mint a közszereplőkéét. A polgárok jog által védett személyes adatai és a ‘hír’ konfliktusában a

¹¹³⁶ „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől”. TÓTH G.: Az eljárási alkotmányosság tartalma. 58.

¹¹³⁷ 83/H/1995.

¹¹³⁸ A polémiát az okozta, hogy az ekkor hatályos törvények szerint a sorsolásban részt vevő megadhatta nevét és címét, és hozzájárulhatott annak a sajtó részére történő nyilvánosságra hozatalához. Viszont a szelvényen nem egyértelmű, hogy miért kéri a lottózó nevét, a nyertessel való kapcsolattartás miatt vagy a sajtó nyilvánossága miatt.

¹¹³⁹ 83/H/1995.

¹¹⁴⁰ Lásd: *Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995–96*. ABI 1996. 100.

¹¹⁴¹ A *Színes Vasárnap* január 21 -i számában megjelent nyilatkozata értelmében.

¹¹⁴² Lásd: *Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1995–96*. ABI 1996. 101. o.

magánélet védelméé az elsőbbség.”¹¹⁴³ Jól jelzi az ombudsman ambícióját, hogy az újságírás egészének üzenjen – hatáskörétől függetlenül. A biztos érvelésében:

a sajtószabadság a szabadságjogok között is megkülönböztetett védelmet élvez, a demokratikus társadalmi berendezkedés egyik alapértéke, de nem korlátozásoktól mentes. A köztársasági alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog”. Az Újságírói Etikai Kódex (MÚOSZ) szerint „Az újságírónak különös gonddal kell eljárnia a személyiségi jogokat, az ember személyét és méltóságát (...) érintő ügyekben”. Az MTV Etikai Kódexe szerint „A névtelenség biztosítása indokolt akkor (ha a cél) az egyének magánéletébe való szükségtelen beavatkozás elkerülése.”¹¹⁴⁴

Az ombudsman joggyakorlatában igen gyakran érvel úgy, hogy amennyiben hatásköre megengedné, akkor megállapítaná, hogy az általa éppen vizsgált ügyben milyen egyéb alkotmányos sérelem, jogsérelem, esetleg erkölcsi sérelem áll fenn. Ezen megállapítások érdekessége, hogy eltekintve a bevezető mondatától, miszerint „ha hatásköröm engedné, akkor megállapítást nyerne (...)”, ilyenkor az ombudsman állást foglal, akár komoly elemzést igénylő dogmatikai kérdésben is, tulajdonképpen az Alkotmánybíróság szerepébe helyezkedve. A lottó ötös ügyben az ombudsman az MTV Etikai Kódexébe ütközőnek ítéli a vizsgált műsort:

természetesen nem terjedhetett ki a vizsgálat annak megállapítására, hogy a közszolgálati műsorkészítés iratlan vagy írott szakmai szabályainak a műsor megfelelt-e, tartalmazott-e például az MTV Etikai Kódexe által hírműsorban tilalmazott reklámot, nem foglalkozott azzal sem, hogy a riport egy részletét az adásban – feltehetően véletlenül – miért ismételték meg, mert ez a vizsgálat e körülmények tisztázására jellegénél fogva nem illetékes. Ami pedig a vizsgálatot kiváltó televíziós műsort illeti, hangsúllyal kell előrebecsítani, hogy nem a nyertesek bemutatásának ténye, hanem annak módja tette szükségessé az eljárás megindítását.¹¹⁴⁵

Jó hírnévhez való jog: Mint látni fogjuk, az adatvédelmi biztos mindvégig tágan értelmezi hatáskörét a sajtó nyilvánosságával kapcsolatban. Ezt jól példázza az 579/A/2002 ügy, amelyben Péterfalvi Attila adatvédelmi ombudsman a jó hírnévhez való jog értelmezésére is vállalkozott, attól függetlenül, hogy az Avtv. szerint az adatvédelmi biztos: figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit.¹¹⁴⁶ Az ombudsman szerint „egy adott ténnyel, körülménnyel kapcsolatos állítások, illetve azok cáfolatai és az ezeket igazoló különböző bizonyítékok együttesen képezik a peres felek vonatkozásában azokat az adatokat, amelyek az adott eljárással összefüggésben az érintett személyes adataivá válnak. Ha ebből a kontextusból kiragadva egy-egy állítást önálló adatként az érintett személyével összekapcsolva kezelnek úgy, hogy azt sem a lefolytatott eljárás, sem más nem igazolja, az adat ezzel torzul, és az érintettől egy hamis adat szolgáltatását eredményezi.”¹¹⁴⁷ Ez röviden annyit tesz, az adatvédelmi biztos érvelésében, hogy a szövegkörnyezetéből kiragadott, a teljesség igényét nélkülöző állítás bármire vonatkozva hamis adatok kezelésének minősül.

A Czeizel-ügy. A 273/A/2001 számú ügynevezett Czeizel-ügyben a vádirat szerint több tucat szociálisan kiszolgáltatott családnak, illetve anyának a XIV. kerületi Családtervezési Központban felajánlották, hogy anyagi juttatás fejében segítik a meg nem született gyermekük

¹¹⁴³ 83/H/1995.

¹¹⁴⁴ 83/H/1995.

¹¹⁴⁵ 83/H/1995.

¹¹⁴⁶ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról 1992. évi LXIII. törvény 25. § (1) bekezdése.

¹¹⁴⁷ 579/A/2002 állásfoglalás.

belföldi és külföldi örökbefogadását. Sőt, még a terhességet megelőzően, vagy egy következő terhességre vonatkozóan is hasonló ajánlatot tettek.¹¹⁴⁸ A büntetőügy több mint hét évig húzódott, több érintett anyát elítéltek az ügyben, az orvos-genetikus bűnösségét jogerősen kimondó ítélet az orvost pénzbírsággal sújtotta. Az adatvédelmi ombudsman morális álláspontja, hogy a kiskorú örökbefogadott gyerekek „a helyzetről nem tehetnek, jogaikat és érdekeiket veszélyezteti az üggyel kapcsolatos nyilvánosság”. Az ombudsman felkérte sajtóközleményében „az érintett újságírókat, szerkesztőket, hogy az örökbefogadott gyermekre vonatkozó, illetve az azonosítását lehetővé tevő valamennyi adat közlésétől tartózkodjanak”. Az ombudsman rámutat, hogy a „sajtó ezeket az adatokat nem is birtokolhatja jogszerűen.”¹¹⁴⁹ Kérte továbbá az adatvédelmi biztos „az újságírókat, hogy a továbbiakban is különös gonddal járjanak el azokban az esetekben, amikor védtelen kiskorú személyes adatait kezelik”.¹¹⁵⁰

Az öngyilkosságot elkövetők védelme. Hasonlóan a 273/A/2001 ügghöz, számos sajtót és egészségügyet érintő ügyben az adatvédelmi ombudsman elvi élel és egyértelműen morális tartalommal nyilvánult meg. Jól példázza ezt a 586/A/1997 ügy, melyben a ceglédi mentőállomás a helyi újsággal kötött megállapodás alapján rendszeresen tájékoztatta a helyi újságot az öngyilkosságot elkövetett, illetve megkísérelt személyek eseteiről. Igaz, hogy az újságban csak az érintettek monogramját írták le, de a települést megnevezték, és egyéb jellemzőket is felsoroltak. Az ombudsman jelezte az újság főszerkesztőjének, hogy az amúgy is válságban lévő emberek és családjaik számára ez a fajta tájékoztatás súlyos sérelmet jelent.¹¹⁵¹

A kiszolgáltatottak védelme és a sajtó. Az adatvédelmi ombudsman nem is titkolta, hogy a sajtóval való viszonyának „zsinórmértéke” az ombudsman morális jogértelmezése. Az adatvédelmi biztos – komoly társadalmi vitákat felvállalva – állást foglalt az előbb tárgyalt lottó nyertesek védelmében.¹¹⁵² Említést érdemel a Belgiumban büntetőeljárás alá vont Pándy András magyarországi hozzátartozói, valamint a családtagjaik védelmében kiadott 780/A/1997 állásfoglalás, melyben az ombudsman kérte az újságírókat és szerkesztőket, hogy az ártatlanság védelme mellett tartsák tiszteletben az érintettek emberi méltóságát. Összefoglaló jellegű a 100/H/1999 ombudsmani ajánlás, amelyben az adatvédelmi biztos leszögezi, hogy „már több ízben a nyilvánossághoz fordult” „a személyiség védelmét igényelve, többek között a balesetek sérültjeinek, a bűncselekmények áldozatainak, gyanúsítottjainak valamint hozzátartozóik információs önrendelkezési jogának védelme érdekében”, mert „a hírműsorokban bemutatott különböző élethelyzeteket, így különösen a katasztrófákat, a bűncselekmények elkövetését és az elkövetésükkel gyanúsítottakat, az erőszak társadalmi jelenségét, embertársaink személyes életpéldáit, problémáit nyilvánosságra hozó riportok [kapcsán] a televízió-műsorok megsértik a riportokban szereplők információs önrendelkezési jogát”. Az ombudsman rámutat: „sem közérdek, sem nyomozati érdek nem fűződött ahhoz, hogy az elektronikus sajtó a gyakran kiskorú áldozatok személyiségi jogait sértő riportokat tegyen közzé, közölje a sértettek és a gyanúsítottak nevét, lakcímét, fényképét, nemegyszer sokkoló felvételeket mutasson róluk”.¹¹⁵³ Hasonló vehemenciával védi

¹¹⁴⁸ Lásd: https://www.libri.hu/konyv/dr_czeizel_endre.a-czeizel-ugy.html; <https://archivum.vasarnap.ujsoz.com/vasarnap/200402/kozelet/veget-ert-a-czeizel-per>; https://mno.hu/migr_1834/czeizelugy-vallott-a-bebigyaros-726027; <http://www.ma.hu/tart/rcikk/a/0/7284/1>; http://magyarnarancs.hu/belpol/beranyaperek_magyarorszagon_apro_centek-61414;

¹¹⁴⁹ 273/A/2001.

¹¹⁵⁰ 273/A/2001.

¹¹⁵¹ *ABI Beszámoló 1997.* 71–72. és 57.

¹¹⁵² 83/H/1995.

¹¹⁵³ 100/H/1999.

az ombudsman egy ismert futballista kegyeleti jogait, akinek haláltusáját az egyik napilap megörökítette.¹¹⁵⁴

Az elhunytak védelme és a sajtó. Az adatvédelmi ombudsman és a sajtó kapcsolatát jól illusztrálják azon ügyek, ahol elhunytak és azok családtagjai védelmében jár el a biztos. Mint ismeretes, az Avtv. kizárólag élő, természetes személyeket helyez a törvény védelme alá. Azonban a bűnügyi sajtó ombudsman által kifogásolt szokása volt, hogy előszeretettel foglalkozott erőszakos halálesetekkel. Ezen ügyek nagy része a Ptk. kegyeleti jog szabályait érintik, de nem az adatvédelmi törvényt. Ennek ellenére, az ombudsman fontosnak tartja morális jogértelmezésében rendszeresen állást foglalni ezen ügyekben az érintettek védelmében. A 687/A/1999 ügyben az ombudsman felhívja a figyelmet, hogy egy erőszakos bűncselekmény körülményeit az RTL Klub nem hozhatja nyilvánosságra. Az áldozat kislánya nyolcéves, „édesanyjának meggyilkolásáról készült tévéműsor a gyermek fejlődését hátrányosan befolyásolhatja, ezzel veszélybe kerül a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való – az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében deklarált – joga”.¹¹⁵⁵ Az ombudsman „egyúttal szeretné felhívni figyelmet” a „Média hatása a gyermekekre és fiatalokra” című nemzetközi konferencián a résztvevők által tett közös nyilatkozat tartalmára, melynek szövegét mellékelten megküldi” a tévétársaságnak. Megint rá kell mutatni, hogy a média negatív hatása egy gyermeki lélek fejlődésére egy igen komoly társadalmi probléma, de mindenképpen egy tág hatáskör értelmezést feltételez ennek beemelése az ombudsman állásfoglalásába. Érdekessége az ügynek, hogy megelőző jelleggel foglal állást az adatvédelmi biztos, tehát a jogsértés megtörténte előtt lép fel az ombudsman (nyilván, hogy a konkrét jogsértést így hártsa el). Ez azonban szintén az Avtv. kiterjesztő jogértelmezésével lehetséges csak.¹¹⁵⁶ Az ombudsman így fogalmaz: „az adást és annak utóéletét – tekintettel a panaszra – figyelemmel fogjuk kíséni. Tájékoztatjuk ezért, hogy amennyiben az adásba kerülő riport az érintettek jogait sértené, az Országos Rádió és Televízió Testülethez mint hatósághoz fordulunk.”¹¹⁵⁷

Az utolsó magyar hadifogoly ügye. Nagy sajtónyilvánosságot kapott az utolsó magyar hadifogoly ügye. Az 585/K/2000 állásfoglalás szerint „az egészségügyi intézmény védje az utolsó hadifoglyot a zaklatástól”. Az utolsó magyar hadifogoly hazatérését 2000-ben nagy közérdeklődés kísérte Magyarországon. Az ekkor idős és pszichiátriai ellátásban részesülő veteránt egy budapesti kórház kezelésbe vette, miközben az idős embernek több vélt és valós hozzátartozója jelentkezett, hogy közreműködne a beteg ellátásában. Itt az ombudsman – egyebek mellett kifejtette – „az adatvédelmi szempontokon túl bizonyára orvosi szakmai szempontból is lényeges a beteget megóvni gyógyulása érdekében a sajtó közvetlen – túlzott vagy gyakori – megkereséseitől, esetleges zaklatásaitól. (...). Nem tartom indokoltnak a részletes diagnózis feltárását, véleményem szerint elegendő általános információkat közölni a beteg hogyléte felől. A sajtó munkatársainak betegágyhoz történő bebocsátását aggályosnak tartom.” (Érdemes megjegyezni, hogy az adatvédelmi biztos megállapítása morálisan igazolható, valóban aggályos a betegágyhoz a sajtó bebocsátása, de ez az egészségügyi önrendelkezés sérelme miatt aggályos, és – valójában – nem a személyes adatok védelme kapcsán). Az ombudsman állásfoglalását így folytatja: „a sajtó tájékoztatásának egyébként is

¹¹⁵⁴ Lásd még: 56/A/1999; 526/A/1999; 687/A/1999.

¹¹⁵⁵ 687/A/1999

¹¹⁵⁶ Az Avtv. élő természetes személyek védelméről beszél: 1992. évi LXIII. törvény 2. § 1. pontja: e törvény alkalmazása során személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható (...).

¹¹⁵⁷ 687/A/1999.

a beteg általános kímélete mellett kell történnie.¹¹⁵⁸ (...) Véleményem szerint a betegük nem tekinthető közszereplőnek, de érthető módon érdeklődik sorsa iránt a sajtó és a közvélemény.”¹¹⁵⁹

A dávodi kiskorú terhességmegszakítása. Szintén a sajtóval vállalt konfliktust az adatvédelmi ombudsman egy kiskorú terhességmegszakításának ügye kapcsán. Az adatvédelmi ombudsman nagy aktivista ajánlásai közé tartozik a 231/A/1998 ajánlás, amelyben egy tizenhárom éves Bács-Kiskun megyei lány¹¹⁶⁰ nem kívánt terhessége megszakítását kérte édesanyja beleegyezésével, azonban egy civil szervezet, az Alfa Szövetség,¹¹⁶¹ beavatkozott az eljárásba a meg nem született magzat védelmében. A hatalmas sajtóvisszhangot kiváltó ügyben az adatvédelmi ombudsman sajtóközleményt adott ki, melyben felhívta az újságírók figyelmét arra, hogy a kislány – életkorára tekintettel – bűncselekmény áldozata, az ekkor hatályos jogszabályok szerint a teherbe esése bűncselekmény következménye. A kiskorúra vonatkozó különösen érzékeny adatok a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezései szerint különleges adatnak minősülnek, a törvény fokozott védelme alatt állnak. „Az áldozat fiatal korára tekintettel a sajtónak különösen tekintettel kell lennie a kislány személyiségi jogainak megóvására, a kislány és családja nyugalma biztosítására”.¹¹⁶² Az ombudsman megjegyzi: „a Pándy-ügy kapcsán, az ötös lottó-ügy néven ismertté vált, valamint a dávodi esetként emlegetett vizsgálat során is kértem a sajtó képviselőit az ügyben érintett állampolgárok magánéletének tiszteletben tartására.”¹¹⁶³ Az idézet jól jelzi az adatvédelmi ombudsman tudatos szerepvállalását a Pándy-ügyben, a lottóötös-ügyben és a dávodi ügyben egyaránt. Ez alátámasztja a disszertáció érvelésének azon részét, amelyben az adatvédelmi ombudsman tudatos jogfejlesztő szerepét külön a sajtó viszonylatában vizsgálom, és megállapítom, hogy az adatvédelmi biztos igényt formált a jogi kultúra alakítására minden olyan esetben, ahol a sajtó szenzációéhségével szemben esélyt látott a *privacy* védelem kiterjesztésére.

Konfliktus a Magyar Nemzet napilappal. Említést érdemel az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatának történeti feldolgozása során a *Magyar Nemzet* című napilap és az ombudsman 2000. szeptemberi konfliktusa. Az adatvédelmi biztos sérelmezi, hogy a *Magyar Nemzetben* „Bűn a demokráciákban” címmel megjelent egy „lendületes írás, amelyben a szerző meglehetősen igaztalan mondatokat szentel az adatvédelem magyarországi helyzetének és az adatvédelmi biztos tevékenységének”. A biztos „két téves ténybeli állítás”-t „igazít helyre”: az első szerint „Európában egyedülállóan nagy apparátust alakítottak ki, s a jogvédők pazar gépkocsival közlekedhetnek a tények feltárásakor” – írja a szerző. Az ombudsman szerint viszont „az egyedülállóan nagy apparátus – mint az az adatvédelmi biztos éves parlamenti jelentéséből más gazdálkodási adatokkal együtt mindenki számára megtudható – 27 főállású és 3 részfoglalkozású munkatárs. Hasonló intézményekkel összevetve munkatársaim szűkös körülmények között dolgoznak, és egyáltalán nem tartoznak a legjobban fizetett köztisztviselők közé. Az adatvédelmi biztos használatában egy kétéves

¹¹⁵⁸ Az ombudsman, hatáskörét nagyvonalúan értelmezve az orvosi titoktartásról is nyilatkozik, idézve a hatályos egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 25. §-át, amely szerint az orvosi titoktartáshoz való jognak része az, hogy: „(1) a beteg jogosult arra, hogy az egészségügyi ellátásában részt vevő személyek az ellátása során tudomásukra jutott egészségügyi és személyes adatait (a továbbiakban: orvosi titok) csak az arra jogosulttal közöljék, és azokat bizalmasan kezeljék.”

¹¹⁵⁹ 585/K/2000 állásfoglalás.

¹¹⁶⁰ Dávod településen.

¹¹⁶¹ Alfa Magzat-, Újszülött-, Csecsemő-, Gyermek- és Családvédelmi Szövetség.

¹¹⁶² 231/A/1998 Közlemény.

¹¹⁶³ 100/H/1999.

Volkswagen Passat gépkocsi van, amely a hasonló miniszteri rangú vezetők rendelkezésére álló személyautók sorában nem számít pazarnak. Ugyanezt az autót használják a vizsgálatokhoz az adatvédelmi biztos munkatársai.”¹¹⁶⁴ Liskay Gábor főszerkesztő az ombudsmanhoz intézett hűvös hangvételű válaszában így fogalmaz:

helyreigazítási igényét kézhez vettem, az abban foglaltakat megvizsgáltam, és az alábbiakat állapítottam meg. A műfajában publicisztikának számító írás érdemi részét nem érintő, de kifogásolt és helyreigazítani igényelt mondata – még a teljes szövegösszefüggésből kiragadva is – egy olyan véleménynyilvánítás, amelyre önmagában helyreigazítási igény eredményesen nem alapítható. (...) A véleménynyilvánítás szabadsága mint alkotmányos alapjog, úgy a Polgári Törvénykönyv, mint a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának számos állásfoglalása, valamint a töretlen bírói gyakorlat alapján abban az esetben részesül, hogy sajtó-helyreigazítás tárgyává a véleményközlés nem tehető. Adatvédelmi Biztos úr által kifogásolt szövegrészben valótlán tényállítás, vagy a valóság hamis színben való feltüntetése nem fogalmazódott meg. Kérem jelen értesítem szíves tudomásulvételét.”

Majtényi László viszontválasza a szerkesztőségnek igen rövid, tömör és provokatívnak is értelmezhető. „Tisztelt Főszerkesztő úr! Egyéni jogértelmezéséhez – magam is jogvégezett ember vagyok – őszintén gratulálok.”¹¹⁶⁵

1. Az elektronikus média és az adatvédelmi ombudsman

A koszovói háború ábrázolása. Az ombudsman egy sor kérdésben állást foglalt, amely az elektronikus média, sőt az internet működését érinti. Ezen ügyek jelentőségét az adja, hogy a vizsgált időszakban az internet elterjedésének a kezdetén vagyunk csupán. Ehhez az ügycsoporthoz – és nem utolsósorban az ombudsman kreativitásához – tartozik a „World Web War honlapon a koszovói háború menekülteinek személyes adatai, a közzététel feltételeiről” szóló 378/K/1999 állásfoglalás. Az ELTE Kommunikáció Tanszéke¹¹⁶⁶ azzal a konzultációs kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy ELTE Média Center által üzemeltetett World Web War honlap a koszovói menekültekről milyen formában rögzíthet kép- és hangfelvételt és egyéb személyes adatot. A nehézség az volt, hogy a koszovói menekültek nem „egyszerűen” polgárháború áldozatai, hanem etnikai konfliktus sértettjei, így a róluk készült felvételek a származásukkal is összefüggnek. A konzultációs kérdést – egyebek mellett – így tette fel az ELTE: „mivel a menekültek származásuk miatt váltak földönfutókká, feltételezem, hogy egyébként nem különleges adataik – például a hollétük – interneten történő közzétételéhez is írásban kell hozzájárulniuk (...)”. Az adott helyzetben nehéz volt életszerű és egyben a jogszabályoknak megfelelő választ adni (hiszen személyes adat a természetes személlyel kapcsolatba hozható adat és különleges személyes adat a származásra vonatkozó adat).¹¹⁶⁷ Az adatvédelmi ombudsman kreativitását jelzi az ügy megoldása, álláspontja szerint, „bár a törvény által használt definíció alapján a faji, nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó következtetés is különleges adatnak minősül, ám önmagában a következtetésre

¹¹⁶⁴ Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 2000. ABI 2001. 345.

¹¹⁶⁵ Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 2000. ABI 2001. 346.

¹¹⁶⁶ A beadványozó Molnár Péter volt.

¹¹⁶⁷ 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 2. pontja: különleges adat:

a) a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre,
b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adatok.

módot adó név vagy a tartózkodási hely nyilvánosságra hozatala nem jelenti különleges adat kezelését, így ahhoz írásbeli hozzájárulás nem szükséges”.¹¹⁶⁸

A tömegtüntetésekről való tudósítás. Az ombudsman 118/A/1995 ügyben kialakította joggyakorlatát a tömegtüntetések tudósításáról és a felvételek készítéséről. A Magyar Igazság és Élet Pártja által 1995. október 22-én rendezett tömegdemonstráció ideje alatt a Kossuth téren és a Szabadság téren felszerelt és működtetett videokamerákkal készített felvételekkel kapcsolatos ajánlás szerint a rendőrség jogszerűen helyezett el kamerákat a rendezvény helyszínein, és készített felvételt az eseményekről. Ugyanakkor

a rendőrségnek ilyen felvételek készítésére csak egy jogcímen, a rendőrségi törvény (...) előírása alapján van lehetősége, a nyilvános közszereplésre való hivatkozás alapján viszont nincs. Általában igaz az, hogy a nyilvános közszereplésről a résztvevő hozzájárulása nélkül lehet felvételt készíteni, de a rendőrség helyzete eltér az általánostól. A rendőrség eszközei, módszerei, adat-összekapcsolási és -elemzési lehetőségei az átlagos felhasználóét meghaladó következtetések levonását teszik lehetővé, tehát a rendőrség nem eshet egy tekintet alá az egyéb átlagos felvételkészítőkkel, illetve adatkezelőkkel.¹¹⁶⁹

A szcientológiai egyház. Az ügyek egy másik csoportjában az elektronikus sajtó (legtöbbször a televízió) volt az a hírforrás, amely alapján az ombudsman megindította eljárását. Például az RTL Klub Televízió 1998. augusztus 31-i esti híradójában közölt riport arról számolt be, hogy a Magyarországi Szcientológia Egyház Miskolci Dianetika Központja által kezelt személyes és különleges adatokat tartalmazó kérdőíveket találtak egy szeméttelen. Az adatvédelmi biztos munkatársai másnap a helyszínre utaztak és helyszíni vizsgálatot tartottak.¹¹⁷⁰ Az ombudsman megállapította, hogy a Magyarországi Szcientológia Egyház az adatokat jogellenesen hozta nyilvánosságra, a kérdőíveken nem tüntette fel magát mint adatkezelőt, illetve megtévesztő az „SE Dianetika Központ” megjelölés, ha a Szcientológia Egyházzal van szó.

Televízió-díj. A korai – még saját helyét kereső ombudsmani állásfoglalások – között találunk olyat is, ahol az adatvédelmi biztos meglátta az adatvédelmi relevanciát a televízió-díj beszédese ügyében is! Az ombudsman állásfoglalást adott ki egy nagyobb terjedelmű (1996–1997 közötti) vizsgálat után a televízió üzemen tartási díj beszédésével kapcsolatos adatkezelések tárgyában,¹¹⁷¹ ahol tulajdonképpen a televízió-díjat sérelmezte. De az ombudsman állást foglalt azügyben is, hogy a Magyar Televízió létszámadatai, adósságának szerkezete és mértéke közérdekű adat.¹¹⁷² Álláspontja szerint a közszolgálati televízió tevékenységéről – ideértve gazdálkodását – köteles rendszeresen tájékoztatni a közvéleményt.¹¹⁷³

Tüntetésről készült felvételek kiadása országgyűlési képviselőnek. Több szempontból is vizsgálható a 816/K/1997 ügy, melynek címe: állásfoglalás tüntetésről készült rendőrségi videofelvételek országgyűlési képviselőnek történő kiadhatóságáról.¹¹⁷⁴ Az adatvédelmi ombudsman álláspontja szerint a demonstrációról készített rendőrségi felvételek nem tekinthetők közérdekű adatnak, hiszen azokat a rendőrség is csak addig tárolhatja, amíg bebizonyosodik, hogy nem tartalmaznak jogsértő cselekményre vonatkozó információt.

¹¹⁶⁸ 378/K/1999.

¹¹⁶⁹ 118/A/1995.

¹¹⁷⁰ 618/A/1998.

¹¹⁷¹ 584/K/I 996.

¹¹⁷² 728/A/1999.

¹¹⁷³ 216/K/1999.

¹¹⁷⁴ 816/K/1997. Az állásfoglalás vizsgálható két jog ütközéseként is, hiszen az országgyűlési képviselő vizsgálati jogosultsága konkurál az információszabadság mindenkit megillető jogával.

(Illetőleg a felvételeket vagy azok vonatkozó részleteit a célhoz kötöttség elve alapján csak hatósági vagy egyéb eljárás során használhatja fel, ennél fogva a felvételekre nem alkalmazhatók a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályai.)

Az ombudsman megítélése „szerint egyedi szabálysértési vagy büntetőeljárási ügyben a képviselő nem tekinthet be az iratokba. Tekintettel azonban a demonstráció során történtek közérdekű jellegére, „elfogadhatónak” tartja azt az eljárást, melynek során a képviselőnek – kérésére – a szóban forgó felvételeket a rendőrség levetíti.”¹¹⁷⁵ Érdemes hangsúlyozni, hogy az 1997. november 10-én kelt állásfoglalás rendkívül jól egyensúlyoz a nyilvánosság és a korlátozott nyilvánosság határán, a döntés helyes, azonban az ombudsman álláspontja pozitív jogi alapon támadható: sem az adatvédelmi törvény, sem az ekkor hatályos anyagi jogszabályok nem definiálják, hogy mit kell értenünk egy esemény „közérdekű jellegén”. És ha történetesen közérdekű jellegű is egy esemény, abból nem következik, hogy az Avtv. szerint közérdekű adatokról lenne szó, mert az Avtv. fogalomhasználatában „közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”.¹¹⁷⁶

A Magyar Televízió Rt. közfadatai. Külön nehézséget okozott az ombudsman joggyakorlatában, hogy a Magyar Televízió Rt. mint közszolgálati műsorszolgáltató az adatvédelmi törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül, így a kezelésében lévő adatok a személyes adatok kivételével közérdekű adatok.

1997 óta több esetben kellett az adatvédelmi biztosnak abban a kérdésben állást foglalnia, hogy közérdekű adatnak minősülnek-e a Magyar Televízió Rt. (MTV Rt.) kezelésében lévő adatok. Az adatvédelmi biztos álláspontja kezdetektől az volt, hogy a Magyar Televízió mint közszolgálati műsorszolgáltató az adatvédelmi törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül, így a kezelésében lévő adatok a személyes adatok kivételével közérdekű adatok (a korábbi ügyekről lásd: Az adatvédelmi biztos beszámolója 1997, 134. és 135. oldal).¹¹⁷⁷

A jogértelmezési dilemmát az okozta, hogy az adatvédelmi törvény értelmében az állami (és önkormányzati) szerveken kívül csak szűk körben kötelező az adatnyilvánosság, akkor, ha jogszabályban meghatározott közfeladatot lát el adott szerv.¹¹⁷⁸ Csakhogy a legtöbb jogszabály az adatvédelmi törvény megszületése előtt nincs tekintettel az Avtv. fogalomrendszerére, így nem is határozza meg, hogy adott szerv közfeladatot lát-e el. Sőt, az adatvédelmi törvény megszületése után is hiányzik ez a definíció, magyarán az összhang a szektorális törvények és az Avtv. fogalomhasználata között.¹¹⁷⁹ Ezért az adatvédelmi biztos minden ilyen határesetnél egyéni mérlegelés tárgyává tette, hogy a szervezetre vonatkozó jogszabályból „kiolvasható-e” annak közfeladatot ellátó jellege. A Magyar Televízió esetén a döntést befolyásoló érv volt, hogy az MTV Rt. az adófizetők pénzén működik. (Az adatvédelmi biztos – helyesen – odáig nem megy az érvelésében, hogy vizsgálná, hogy politológiai értelemben gyakorol-e közhatalmat a Magyar Televízió.) A nehézséget az adatvédelmi biztos 1997-ben így foglalja össze: „a médiatörvény megszületése után a Magyar Televízió és a Magyar Rádió részvénytársasággá alakult át, ennek folytán vitatottá vált, hogy az adatvédelmi törvény hatálya alá tartozó, úgynevezett közfeladatot ellátó szervezetekről

¹¹⁷⁵ 816/K/1997.

¹¹⁷⁶ Avtv. 2. § 3. pontja.

¹¹⁷⁷ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1999.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2000. 121.

¹¹⁷⁸ Az Avtv. 2. § 3. pontja értelmében közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

¹¹⁷⁹ Később erre a problémára még kitérünk.

van-e szó, vagy pedig az adatvédelmi törvény hatálya alá nem tartozó gazdálkodó szervezetekről”.¹¹⁸⁰ A rádiózásról és televíziózásról szóló, ekkor hatályos, 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) sehol nem jelenti ki, hogy a Magyar Televízió Rt. közfeladatot ellátó szerv. Az ekkor hatályos Médiatörvény 2. § 20. pontjában csupán az szerepel, hogy közszolgálati műsorszolgáltató az „a műsorszolgáltató, amelynek működését közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat határozza meg, feladata többségében közszolgálati műsor szolgáltatása, fenntartása alapvetően közpénzekből történik, társadalmi felügyelet alatt áll, alapvető jogait és kötelességeit e törvény állapítja meg”. Ebből az adatvédelmi biztos arra következtetésre jut, hogy: „A Magyar Televízió Rt. tehát mint közszolgálati műsorszolgáltató jogszabályban meghatározott közfeladatot lát el, a kezelésében lévő adatok az Avtv. 2. § 3. pontja szerint közérdekű adatnak minősülnek.”¹¹⁸¹ 1999-ben az MTV Rt. közfeladatot ellátó jellegét – az adatvédelmi biztos állásfoglalása után elismerte a Pesti Központi Kerületi Bíróság is. A Népszava szerkesztősége az MTV Rt. ellen közérdekű adat közzétevése iránt indított pert. A Bíróság első fokon arra kötelezte az MTV Rt.-t, hogy hozza nyilvánosságra, hogy hány újságírónak van úgynevezett menedzserszerződése, hány munkatársat foglalkoztatnak tanácsadóként, ezek a szerződések határozatlan vagy határozott időre szólnak-e, illetve milyen juttatások, kedvezmények illetik meg a munkatársakat s felmondás esetén a szerződések milyen anyagi juttatást kompenzációt tartalmaznak [17.P.86999/1999/6]. A Magyar Televízió elnöke 1997-ben „az MTV Rt.-nek a közéletben betöltött szerepére tekintettel”¹¹⁸² eleget kívánt tenni a működésével összefüggő szélesebb tájékoztatási kötelezettségének és nagy mennyiségű adatot (17 pontból álló listát) küldött az adatvédelmi biztosnak, aki a listát (egy kivétellel, amely személyes adatot tartalmazott) közreadhatónak ítélte. A biztos álláspontja szerint „az MTV Rt. a médiatörvény értelmében közszolgálati műsorszolgáltató, ennek folytán közfeladatot ellátó szerv, ezért az Rt.-nél fontosabb vezető tisztséget betöltők névsora az adatvédelmi törvény alapján közérdekű adatnak minősül, annak nyilvánosságra hozatala tehát kötelező”.¹¹⁸³ Az állásfoglalás értelmében üzleti titokra hivatkozva az MTV gazdálkodásával kapcsolatos adatok nyilvánosságának korlátozása – tekintettel az intézmény közfeladataira – más gazdálkodó szervezetekhez képest jóval szűkebb körben fogadható el. Minthogy az MTV Rt. nem kis részben közpénzekből gazdálkodik, e pénzek felhasználásának ellenőrizhetősége közérdek, ezért az ezzel kapcsolatos adatokat mindenki megismerheti.¹¹⁸⁴

Az MTI hírek ingyenessége. Nem a televízió és rádió, de az MTI működésével függ össze az a korábban már ismertetett izgalmas ügy, amelyben a sajtószabadság és az információszabadság elhatárolása is felmerül. A Magyar Távirati Iroda (MTI) gyakorlatát kifogásoló indítvány¹¹⁸⁵ azt kifogásolta, hogy az MTI 2004 februárjától csak szűkített tartalommal tette hozzáférhetővé az MTI híreket, illetve a hírek egy részét fizetős előfizetéshez kötötte.¹¹⁸⁶ Az ügygel már korábban, az adatvédelmi ombudsman jogértelmezésénél foglalkoztunk. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az MTI kifogásolt gyakorlata ütközik az Avtv.-vel: a hivatkozott törvény ugyanis „nem hagy kétséget afelől, hogy az MTI Rt. mint közszolgálati hírügynökség közfeladatot ellátó szerv, amelyre ennél fogva érvényesek az Avtv. (...) rendelkezései, azaz a kezelésében lévő valamennyi nem

¹¹⁸⁰ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 1998. 134.

¹¹⁸¹ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1999.* Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2000. 121.

¹¹⁸² *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* Budapest, 1998. 135.

¹¹⁸³ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* Budapest, 1998. 135.

¹¹⁸⁴ 309/K/1997.

¹¹⁸⁵ 352/A/2004. *ABI Beszámoló 2004.* 145.

¹¹⁸⁶ A panaszos szerint mindez sértette a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nhtv.) és az Avtv. rendelkezéseit is.

személyes adat közérdekű adatnak minősül.”¹¹⁸⁷ „A közérdekű adatok megismerésének szabályaival¹¹⁸⁸ nincs összhangban az Nhtv. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy¹¹⁸⁹ közszolgálati tevékenysége keretében az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető.”¹¹⁹⁰

Az ombudsman álláspontja szerint „Az információszabadság szempontjából ez a törvényi ellentmondás azért is aggályos, mert ugyan nincs jogi akadálya, hogy Magyarországon bárki más hírügynökségi tevékenységet folytasson, az MTI a hazai híryananyagok szolgáltatása terén közel monopolhelyzetben van, s jóllehet(...) az információszabadság 1992 óta alanyi jog, azaz a közérdekű adatok megismerésének joga mindenkit megillet, e téren tehát a sajtónak nincsenek előjogai, a közérdekű adatok terjesztésében kiemelkedő szerepe van a nemzeti hírügynökségnek.”¹¹⁹¹

Az MTI munkatársainak publikációs tilalma. Szintén a Magyar Távirati Irodával (MTI) foglalkozik a korábban az ombudsman jogértelmezésénél már tárgyalt 57/A/1995¹¹⁹² ügy. Az ügyben az MTI Vezérigazgatói Utasítását megsemmisítette az adatvédelmi biztos. Az utasítás szerint az MTI vezető munkatársa publicisztikai tevékenységet nem folytathat, a „vezetői megbízatással (...) összeférhetetlen, ha az említett munkatársunk (...) bármilyen irányban személyes véleményt nyilvánító, állást foglaló, a politika és a közélet szereplőit minősítő (...) írást tesz közzé (...)”. Az ombudsman szerint az „1992. évi LXIII. törvény biztosítja a jogot mindenkinek ahhoz, hogy – ha a törvényben foglalt jogszabály kivételt nem tesz – személyes adatával maga rendelkezzen”. Az ember neve e személyes adatkörbe tartozik, így a névhasználatból való eltiltásra a jelen esetben nincs törvényes lehetőség. Az ombudsman „felhívja Vezérigazgató úr figyelmét, hogy a Vezérigazgatói Utasítás bepanaszolt (...) pontja, (...) a törvény erejénél fogva semmis”.

2. Közszerelő, közhatalmat gyakorló és a média az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában

A Magyar Televízió elnökének a fizetése. Az ombudsman jogszerűnek találta a Magyar Televízió elnökének a fizetését nyilvánosságra hozni.¹¹⁹³ Érdekes, hogy 1995-ben még bizonytalan volt az adatvédelmi ombudsman dogmatikája, hogy a fizetések nyilvánosságának mi a jogalapja, nyilvános személyes adatokról vagy közérdekű adatokról van-e szó. Így fogalmaz az ombudsman: „a fentiek alapján a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog korlátozásának tartom a Magyar Televízió elnöke fizetésének eltitkolását”.¹¹⁹⁴ Ugyanakkor sajtóságot alakul az adatvédelmi ombudsman esetjogában a Magyar Televízió elnökének, a Magyar Nemzeti Bank elnökének a fizetése összehasonlítva a kormánytagok éves jutalmának

¹¹⁸⁷ 352/A/2004.

¹¹⁸⁸ Az Avtv. 20. §-a szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget.

¹¹⁸⁹ Nhtv. 2. § (3) Választási időszakban, illetőleg a rendkívüli állapot, valamint szükségállapot idején előírt tájékoztatási kötelezettséget leszámítva.

¹¹⁹⁰ 352/A/2004.

¹¹⁹¹ 352/A/2004. Az igazságügy-miniszter nem értett egyet Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos állásfoglalásával. Véleménye szerint az Avtv. és az Nhtv. az általános és különös viszonyában áll egymással, és „különös szabályként egyértelműen az Nhtv. rendelkezését kell alkalmazni”.

¹¹⁹² Ezen az ügyszámon az ABI 1995–96-os Beszámolójában két ügy jelent meg. Az én hivatkozásom pontos, mégis előfordulhat, hogy a másik ügy jelenik meg valamelyik kutatónál ugyanezen számon.

¹¹⁹³ 57/A/1995.

¹¹⁹⁴ 57/A/1995.

a nyilvánosságával. Utóbb, az MNB elnök fizetése kapcsán az ombudsman arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a Magyar Nemzeti Bank közfeladatot ellátó szerv, elnöke közfeladatot ellátó személy, akinek védett magánszférája szűkebb az ‘átlag’ polgárénál. Ennek értelmében az MNB elnökének fizetését nyilvánosságra lehet hozni és ezt az adatot a Bank nem jogosult eltitkolni.”¹¹⁹⁵ Szeretném megjegyezni, hogy az MNB elnökének fizetését nyilvános személyes adatnak tekintette az ombudsman, szemben a televízió elnökének fizetésével, amely szerinte közérdekű adat. Ezek a dogmatikai ellentmondások a későbbi joggyakorlatban feloldódtak, és egységesen nyilvános személyes adatról szóltak az állásfoglalások, majd később a jogalkotó kodifikálta is a nyilvános személyes adat fogalmát. (Mint korábban rámutattam a 2003. évi XXIV. törvényben, az ún. Üvegzséb-törvényben). Jelen dolgozatban nem célom a személyes adatok védelme és az információszabadság konfliktusából fakadó dogmatikai *nehézségek teljes kibontása*. Sokkal inkább az ombudsman szerepét szeretném bemutatni az 1989-es alkotmányos forradalom után megszilárdult jogállami architektúra kiépítésében. A jelen fejezetben pedig a nyilvánosság kiszélesítésével foglalkozom, a fenti pont alatt a közszereplők fizetésének nyilvánosságával. Ugyanakkor szeretném megjegyezni, hogy álláspontom szerint a későbbi jogfejlesztés dogmatikailag egy újabb problémát eredményezett, ahelyett, hogy az eddigieket megoldotta volna. A későbbi dogmatika elmozdult ugyanis a „közérdekből nyilvános (személyes) adat” felé, amivel több gond is van. Anélkül, hogy minden részletre kitérnék, egy aspektust szeretnék érinteni: akár a televízió elnökének fizetéséről, akár a száz leggazdagabb ember magánszférájának a határaitól, akár egy parlamenti képviselő juttatásáról van szó, a dogmatikai dilemmát, hogy hol vannak a nyilvánosságnak a határai, *nem* oldja meg sem a közérdekű adatok védelme, sem a közérdekből nyilvános adatok védelme. Ugyanis, mindegy, hogy közérdekű adat-e vagy éppen nyilvános személyes adat-e a parlamenti képviselő kettős állampolgársága, mert valójában azt kell eldönteni, hogy nyilvánosságra hozható-e az a tény, hogy az illető kettős állampolgár. Ez pedig mindkét esetben mérlegelés tárgya marad. Ez tovább erősíti az ombudsman jogértelmezése alatt kifejtett álláspontomat, hogy az alkotmányos döntés nincs objektív keretek közé szorítva és az végső soron mindig szabad mérlegelés tárgya.

A kormánytagok jutalmának nyilvánossága. Végül pedig Pallagi Ferenc, a *Blikk* című napilap főszerkesztőjének indítványára született a 309/A/1998 állásfoglalás a kormánytagok éves jutalmazása tárgyában; az ombudsman úgy határozott, hogy „erre vonatkozó kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is, (...) a kormánytagok által jutalom címén felvett összeg mint évenként összesített adat, tekinthető közérdekűnek”. Tehát az utóbbi esetben egyenként nem jogosultak az állampolgárok valamennyi kormánytag jutalmát megismerni, mindössze egy összesített adatot kell nyilvánosságra hozni. A későbbi adatvédelmi ombudsmani esetjog ismeretében a 309/A/1998 állásfoglalás zsákutcának tekinthető, különös tekintettel arra, hogy az adatvédelmi biztos kialakuló dogmatikájában a nyilvánosság határai mindenképpen a közpénz és a közhatalom *gyakorlásához* igazodnak, márpedig a Kormány tagjai esetén mindkét esetben (kormány tagjai közpénzt használnak és közhatalmat gyakorolnak) megállapítható az érintettség. Már letisztultabb álláspontot mutat a 664/K/2001 állásfoglalás az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról és egyéb juttatásairól. Az adatvédelmi biztos jogkörében eljáró Lenkovics Barnabás általános ombudsman szerint „az önkormányzati képviselőknek tiszteletdíjat, egyéb juttatást megállapító önkormányzati rendelet nyilvánosságát (a jogalkotási törvényen túl) az Avtv. 19. § (2) és (3) bekezdése is biztosítja [vö. 17/1997. (II. 28.) AB határozat]. A két nyilvános, bárki számára megismerhető információhalmaz alapján jogszerűen megismerhető, hogy egy-egy képviselő mekkora

¹¹⁹⁵ Itt tehát nem a közérdekű adatokat védi az ombudsman, hanem a személyes adatok nyilvánossága mellett érvel. 235/K/1998. Az indítványozó újságíró a *Napi Magyarország* munkatársa volt.

összegű juttatáshoz jut az önkormányzattól képviselői minőségében végzett munkájáért. Ennek nyilvánosságra kerülése nem sérti az egyes képviselők információs önrendelkezési jogát.”¹¹⁹⁶ Tehát „tartalmát tekintve helyes az (indítványozó) álláspontja a tekintetben, hogy az önkormányzati képviselők bizottsági tagságára és az önkormányzati rendelettel megállapított tiszteletdíjára vonatkozó adatok kiadása nem tagadható meg”.¹¹⁹⁷

A száz leggazdagabb ember. Az ombudsman 922/A/2000 állásfoglalása szerint – melyet már nem Majtényi László, hanem Péterfalvi Attila jegyez – a *Playboy* magazin 2000. novemberi száma nyilvánosságra hozta Magyarország száz leggazdagabb magánszemélyének a nevét, melyet több a listán szereplő személy sérelmezett. A gazdagként feltüntetett magánszemélyek úgy ítélték meg, hogy akaratukon kívül a személyes adataikat a *Playboy* felhasználta. Az ombudsman szerint „azok vonatkozásában, akik nem közszereplők, csupán vagyonos emberek, nem tartom jogszerűnek ezt az eljárást, mivel a hozzájárulásuk nélkül tették közzé nevüket ilyen összefüggésben. Álláspontom szerint önmagában az a tény, hogy valaki vagyonos, még nem jelenti azt, hogy emiatt közszereplő is.”¹¹⁹⁸ Ugyanakkor Péterfalvi Attila érvelésében a közszereplők kötelesek túrni a nyilvánosságot „az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolásában szerepel, hogy „a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, a közhivatalnokok esetében, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében.(...) A közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben (...)”¹¹⁹⁹ Két megjegyzéssel érdemes az ügy elemzését kiegészíteni. Az egyik, hogy jól jelzi ez az ügy is, hogy *az alkotmányos döntést nem lehet valódi keretek közé szorítani*, hogy a vagyonos emberek társadalomban betöltött szerepéről kell rendelkezni egyfajta szociológiai prekonceptióval ahhoz, hogy ez az ügy eldönthető legyen. Ezen szociológiai előfeltevéseken alapulva a disszertáció meglátása szerint a vagyonos embert közszereplőnek lehet tekinteni, sőt, álláspontom szerint, inkább lehet őt közszereplőnek tekinteni, mint nem! Nagyjából a nemzetközi joggyakorlat is ebbe az irányba fejlődött, ma már egyetlen vagyonos ember sem indít sajtópert, ha valamelyik újság feltünteti őt a 100 leggazdagabb ember között. A másik megjegyzésem, amely szintén jól jelzi az alkotmányos döntés aluldetermináltságát, hogy a 2002-es adatvédelmi biztosi Beszámolóban tárgyalt ügy kétéves volt az elbírálásának időpontjában, tehát az ombudsmani eljárás elhúzódott. Ennek a késedelemnek az oka a hivatalos indoklás szerint „mindenekelőtt elnézését kérem, hogy beadványára ennyire megkésve válaszolok. Ügyeink nagy száma miatt olykor előfordul, hogy egyes ügyekben csak hosszabb idő elteltével kerül sor az érdemi válasz elkészítésére, és annak megküldésére. Az Ön beadványa véletlenül egyike volt ezeknek.” A valóságban feltételezhető, hogy az ügy összetettsége, dogmatikai komplexitása és ezért az ombudsmani hivatalon belüli véleménykülönbségek (nevezetesen, hogy személyes vagy nyilvános adatokról van-e szó) nem tették lehetővé az ügy gyors elintézését.¹²⁰⁰

¹¹⁹⁶ 664/K/2001.

¹¹⁹⁷ 664/K/2001.

¹¹⁹⁸ 922/A/2000.

¹¹⁹⁹ 922/A/2000.

¹²⁰⁰ Lásd: 922/A/2000.

IV. Fejezet:

Felügyelő szervek tevékenységének nyilvánossága, a sajtó és az adatvédelmi ombudsman

ORTT. Az adatvédelmi ombudsman mandátumának meghatározó időszakában a sajtó felügyeletét az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) látta el 1995–2011-ig. Az adatvédelmi ombudsman egy sor olyan kérdésben állást foglalt, amely az elektronikus sajtó felügyelő szervének a működéséhez köthető. Az ombudsman érvelésében a rádióengedély adatai – az esetleges személyes adatokat leszámítva – az Avtv. szerint közérdekű adatoknak számítanak.¹²⁰¹ Még az ORTT első elnökének, Révész T. Mihálynak írt 124/K/1999 állásfoglalás szerint,¹²⁰² az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) közfeladatot ellátó szerv, az általa kezelt adatok nyilvánossága ennek alapján bírálendő el. Dr. Körmendy-Ékes Judit elnöknek 2000. október 26. kelt 166/A/2000 állásfoglalás szerint „az ORTT pályázattási rendszerének átlátható szabályokon kell nyugodnia”. Az ombudsman hangsúlyozza, „amikor az ORTT a frekvencia-használat ügyében dönt, a közjavak felett rendelkezik. A frekvenciakészlet ugyanis kizárólagos állami tulajdon, melynek hasznosítását az állam koncessziós szerződés keretében meghatározott díj ellenében átengedheti.”¹²⁰³ A korábban ismertetett, Dávod községből származó kiskorú terhességmegszakítása ügyében az ombudsman az ORTT előtt eljárást kezdeményezett a hírműsor készítőinek felelősségre vonása céljából.¹²⁰⁴ Az ombudsman szerint az „ORTT (...) nem járt el körültekintően, amikor a kiskorú és családjának nevét és címét pontosan közölte a nézőkkel.”¹²⁰⁵

Emblematikus jelentőségű a 473/K/2001 állásfoglalás, amelyben a kérdés az volt, hogy a Hírközlési Főfelügyelet által kiadott rádióengedélyek közérdekű adatnak minősülnek-e? A Hírközlési Főfelügyelet írásos véleménye, hogy a rádióengedélyezéssel kapcsolatos egyedi hatósági eljárás eredményeként kiadott rádióengedélyek megtekintésére az ekkor hatályos államigazgatási eljárásról szóló (Áe.)¹²⁰⁶ alapján van lehetőség. Az Áe. pedig minden ilyen ügyben megköveteli, hogy csak ügyfél járhatson el.¹²⁰⁷ Álláspontom szerint nagy jelentőséggel bír az ügyben az adatvédelmi ombudsman válasza, amelyben kísérletet tesz az eljárási törvények, jelen esetben az Áe. és az adatvédelmi törvény egyensúlyának a megteremtésére. (Ismételten hangsúlyozom azt is, hogy nem eldönthető a

¹²⁰¹ 479/K/2002.

¹²⁰² 124/K/1999 állásfoglalás 1999. március 4-én kelt.

¹²⁰³ 166/A/2000.

¹²⁰⁴ 231/A/1998 ügyben az adatvédelmi ombudsman egy 13 éves lány terhességmegszakítása kapcsán így nyilatkozik: „1998. március 25-én levélben fordultam dr. Révész T. Mihályhoz, az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) elnökéhez és kifejtettem, hogy álláspontom szerint ilyen és hasonló esetekben – akár az érintettek tiltakozásának esetleges hiányában – sincs joga a sajtónak a felsorolt személyes adatokat közzétenni. A Magyar Televízió – egyéb jogszabályok mellett – megsértette a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 3. § (2) bekezdését, amely alapján a műsorszolgáltató köteles Tiszteletben tartani az emberi jogokat. Erre tekintettel kezdeményeztem az elnöknel a műsorszolgáltató felelősségre vonását a hivatkozott törvény 41. §-a és 11 2. §-a alapján.”

¹²⁰⁵ 231/A/1998.

¹²⁰⁶ 1957. évi IV. törvény (Áe.)

¹²⁰⁷ 1957. évi IV. törvény (Áe.) 41. §-a szerint (1) bekezdés: az ügyfél és képviselője az eljárás során keletkezett iratokba betekinthet, és azokról másolatot készíthet. (2) bekezdés: A közigazgatási szerv az ügyfelen és képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) is megengedi az iratokba való betekintést vagy másolat készítését, ha igazolja, hogy az iratok tartalmának ismerete jogának érvényesítése vagy feladatának teljesítése céljából szükséges.

kérdés jogpozitivisták megközelítésében.) Az adatvédelmi biztos rámutat: „kétségtelen, hogy az egyedi államigazgatási hatósági ügyek túlnyomó többségében nincs szükség a nyilvánosság ellenőrző szerepére. Azokban az esetekben azonban, amikor az állam szervei korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló javak elosztásáról, felhasználásáról döntenek, és a frekvencia ilyen, indokoltnak tartom a minél szélesebb társadalmi kontrollt.”¹²⁰⁸ Ezért az ombudsman az adatvédelmi törvény azon szabályára támaszkodik, hogy a szerv kezelésében lévő minden adat közérdekű, melynek nyilvánosságra hozatalát az adatvédelmi törvény nem tiltja.¹²⁰⁹

Az adatvédelmi ombudsman ajánlásai mint közérdekű adatok. Mindenképp említést érdemel az adatvédelmi ombudsman *ars poeticája* a saját ombudsmani állásfoglalásai nyilvánosságát illetően. Az első adatvédelmi biztos határozottan állást foglalt az ombudsmani ajánlások és állásfoglalások nyilvánossága mellett és kisebb megtorpanásokkal ezen az úton a második adatvédelmi biztos esetjoga is folytatódott, ez a tendencia átívelt az utolsó adatvédelmi ciklus végéig. Ezzel szemben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság nem foglalt nyíltan állást a korábbi gyakorlattal szemben, de hatósági jogkörben hozott határozatai és kvázi ombudsmani döntései korlátozott nyilvánosságra tarthatnak számon. A NAIH honlapja a nagy mértékű digitalizálás ellenére sem tesz közzé számos fontos döntést, illetve a NAIH határozatok szerkesztett, és nem eredeti formájukban jelennek meg rendszeresen. Ezt visszalépésnek tekinthetjük a korábbi gyakorlathoz képest.

Az ombudsman 1997-ben így fogalmazta meg a nyilvánosság kérdését:

évről évre lappangva vagy nyilvánosan is felmerül az a kérdés, hogy az adatvédelmi biztosnak joga van-e ajánlásait nyilvánosságra hozni. Azok számára, akik ismerik az ombudsman-intézmények irodalmát, a kérdés eléggé értelmetlennek tűnhet, hiszen a nyilvánosság elválaszthatatlan eleme, működési feltétele minden ombudsmanszerű intézménynek, olyannyira, hogy ha az intézményt elszakítjuk a társadalmi nyilvánosságtól, már nem érdemli meg az ombudsman megnevezést. Mégis időről időre olyan személyiségek és szervezetek, akik/amelyek rendszerint nem a jogkövető magatartással hívják fel magukra a figyelmet, kétségbe vonják az adatvédelmi biztosnak a nyilvánossághoz való jogát.¹²¹⁰ Ez a bíráló az Avtv. 25. § (2) és (3) bekezdéseire támaszkodik, mely szerint „(2) Az adatvédelmi biztos a jogellenes adatkezelés észlelése esetén az adatkezelőt az adatkezelés megszüntetésére szólítja fel. Az adatkezelő haladéktalanul köteles megtenni a szükséges intézkedéseket, és erről 30 napon belül írásban tájékoztatni az adatvédelmi biztost. (3) Ha az adatkezelő a jogellenes adatkezelést nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos tájékoztatja a nyilvánosságot az adatkezelés tényéről, a kezelő személyéről és a kezelt adatok köréről.” Ebből az érvelésből az is következik, hogy az ombudsman nem hozza nyilvánosságra a döntéseit (állásfoglalását és ajánlását) mindaddig, amíg az Avtv. idézett szakasza szerint fel nem hívja az adatkezelőt a jogellenes magatartás megszüntetésére.

Az ombudsman (tulajdonképpen az Avtv. 25. §-val szemben az információszabadság elvére hivatkozva érvel a teljes nyilvánosság mellett:

e szabályokat a nyilvánosan elmarasztaltak egy töredéke úgy értelmezte, hogy az ajánlás kibocsátásától számított harminc napon belül egyáltalán nem, azután pedig csak feltételesen (ha a címzett visszautasította a felszólítást) tájékoztathatja a biztos a közvéleményt. Ha ezt a szabályt általánosnak tekintenénk, valószínűleg be is zárhatnánk a hivatalt, talán nem is volna miről éves jelentést írni a parlamentnek. Az adatvédelmi biztos jogértelmezése szerint a 25. § (2) és (3) bekezdésében a jogsértés tényének nyilvánosságra hozatala a jogsértés – egyik lehetséges – szankciója. Ez a megoldás a személyiségi jogok világában nem szokatlan. Az adatvédelmi biztos működését szabályozó törvény a

¹²⁰⁸ 473/K/2001.

¹²⁰⁹ Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

¹²¹⁰ *ABI Beszámoló* 1997. 13.

személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról címet viseli, és mindkét szabadságjog védelmét a biztosra bízta. A közfeladatot ellátó szervek és személyek a törvény értelmében kötelesek rendszeresen közzé tenni a birtokukban lévő közérdekű adatokat. Az általam védelmezett adatvédelmi és információszabadság-törvény szerint a közfeladatot ellátó szervek és személyek a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek a közvéleményt gyorsan és pontosan tájékoztatni. Ebből az következik, hogy az ajánlások nyilvánosságát annak alapján kell megítélnünk, hogy az ajánlás maga közérdekű adatokat tartalmaz-e. Ha igen, adatvédelmi biztosként köteles vagyok arról a közvéleményt tájékoztatni, természetesen akkor is, ha azt az ajánlás címzettje elfogadta. Ezt a tájékoztatást nem tekinthetjük az elmarasztalt szerv vagy személy „megbüntetésének”. Ha az ajánlás szövege nem közérdekű adat, a nyilvános közlés akkor történik meg, ha a címzett azt harminc napon belül nem fogadja el.¹²¹¹

Érdemes rámutatni, hogy az adatvédelmi ombudsman egy aktivista álláspontra helyezkedett, amikor az Avtv. 25. §-ának szoros szövegolvasatával szemben megállapította valamennyi ajánlása és állásfoglalása teljes nyilvánosságát. Ugyanakkor, jól jelzi, hogy az alkotmányos döntést nem lehet valós keretek közé szorítani, hogy minden más értelmezése az ombudsmannak, amely a teljes nyilvánosság ellen van, olyan alkotmányos kazuisztikát eredményezett volna, amely hátrányosan érinti a magyar információszabadság helyzetét. Ezzel azt szeretném hangsúlyozni, hogy az ombudsman álláspontja helyesen nyilvánosságpárti 2011-ig.

Fontos megemlíteni, hogy a felügyeleti szervek tevékenységének a nyilvánossága sokféle szerv működését érintheti. Nemcsak saját ajánlásai nyilvánosságával szemben volt elhivatott az adatvédelmi ombudsman, hanem azt vallotta, hogy általánosságban is az eljáró felügyeleti szervek állásfoglalásainak és határozatainak nyilvánosnak kell lennie, hogy munkájuk így átláthatóvá váljon. Az ombudsman logikája szerint a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adatok, dokumentumok (anonimizált formában, ha neveket is tartalmaznak) közérdekű adatok, amelyeket bárki számára hozzáférhetővé kell tenni az ekkor hatályos Avtv. alapján.¹²¹²

A felügyelő szervek kezelésében lévő adatot – igény esetén – bárki megismerheti, ezt, mint fent elemeztem, az ombudsman a saját eljárására is értelmezi. Az egyik nehézséget az jelentette az intézmény fennállása alatt, hogy a magán gazdálkodó szervezetek nem alaptalanul hivatkoztak arra, hogy adataik, dokumentumaik nem közérdekű adatok és csupán azáltal váltak azzá, hogy a cég ellen eljárás folyt, amely egyébként lehet megalapozatlan is volt. Miért kellene tehát a nyilvánosság terhét a magán cégeknek magukra venniük? Hasonló a helyzet magánszemély gazdálkodók esetén is, az ő működésük az ekkor hatályos szabályozás értelmében a személyes adatok védelme alatt állt és ezen az sem változtatott, ha gazdálkodási tevékenységüket valamely felügyeleti szerv ellenőrizte. A harmadik típusba azon ügyek tartoztak, ahol kétséget kizáróan az ellenőrzés alatt álló szerv közpénzből működik (vagy nagyobb részt közpénzből működik). Itt értelemszerűen az ellenőrzött gazdálkodószerv arra hivatkozott, hogy külön jogszabály elrendeli, hogy bizonyos felügyeleti vizsgálatokat el kell tőnnie, de ugyanaz a jogszabály nem kötelezi, hogy ennek nyilvánosságát is viselje! Az ellenőrzések jellege mindhárom ügýtípusnál eltérhet, az adóügyi revíziótól kezdve, a fogyasztóvédelmi ellenőrzésen át egészen a KEHI ellenőrzéséig. Jellemzőjük, hogy az ombudsman nem ismerte el a külön jogszabályban meghatározott felügyeleti

¹²¹¹ *ABI Beszámoló* 1997. 13–14.

¹²¹² Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

szervekre vonatkozó törvények elsőbbségét, arra hivatkozva, hogy az adatvédelmi törvénytől eltérni csak akkor lehet, ha ezt az adatvédelmi törvény megengedi.¹²¹³

Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem például saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem. Nem kizárt tehát, hogy akár más ügyfélre vonatkozó államigazgatási ügyben is érkezzen olyan kérelem, amely közérdekű adat megismerésére irányul. Amennyiben más törvények speciális jogállást (például ügyfél, érdekelt) és ehhez kapcsolódó szélesebb körű informálódási jogot nem is biztosítanak a kérelmező számára, az adott eljárással kapcsolatos közérdekű adatokat ettől függetlenül is megismerheti.¹²¹⁴

Az ügyek jelentős részében áthidaló jogtechnikai megoldást jelentett az, hogy az adatvédelmi biztos jogértelmezésében ezen felügyelő szervek kezelésében lévő adatok mindaddig döntés-előkészítő iratok,¹²¹⁵ tehát nem nyilvánosak, ameddig a vizsgálat be nem fejeződik.

Összefoglalva tehát, a felügyeleti szervek eljárására az ombudsman szerint fő szabályként az Avtv. szabályait kell rávetíteni. Ez alól csak az jelent kivételt – álláspontom szerint az ombudsman aktivista jogfelfogásában – ha az ágazati/eljárásjogi törvények radikálisabbak az adatvédelmi törvélynél. Jól példázza ezt az az ügy, ahol az ombudsman – az információszabadság elvének kiterjesztésével és nem az Avtv. alapján – odáig jut, hogy az adatvédelmi törvénnyel szemben megállapítja, hogy a közbeszerzési törvény „értelmében a közbeszerzési eljárásban az egyes eljárási cselekmények (például a bírálóbizottság létrehozása, az ajánlatok értékelése, illetve az ennek nyomán készült szakvélemény is) nyilvánosak, az ezzel kapcsolatos adatok közérdekűek. A közbeszerzési eljárásban tehát nem érvényesül a döntés-előkészítéssel összefüggő adatokra vonatkozó, az Avtv. 19. §-ának (5) bekezdésében írt korlátozás.”¹²¹⁶ A hatóságok „lefolytatott vizsgálatainak az eredménye közérdekű adat”.¹²¹⁷ Mert, az adatvédelmi biztos érvelésében „közérdek fűződik ahhoz, hogy az üzleti vállalkozások jogszerűen működjenek”.¹²¹⁸ Itt vitatható, (sőt aggályos is lehet), hogy attól közérdekű-e az adat, hogy „közérdek fűződik” az üzleti vállalkozások jogszerű működéséhez, vagy azért „közérdekű” egy adat, mert az adatvédelmi törvény definíciója szerint annak kell tekinteni, (azért mert állami szerve kezelésében lévő nem személyes adatról van szó). Az adatvédelmi biztos aktivista érvelésében: „az állami ellenőrzés szervei a birtokukba került üzleti titkot kötelesek megőrizni. Ám a túlnyomó közérdek megelőzi az üzleti titok védelmét.”¹²¹⁹ Az adatvédelmi biztos ezen ügyben megfogalmazott végkövetkeztetése többször is idézésre méltónak bizonyult, és mintegy mottójává vált az üzleti titok és az információszabadság konfliktusának az ombudsman

¹²¹³ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról 1. § (2) bekezdése szerint: e törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi.

¹²¹⁴ 753/K/2003.

¹²¹⁵ Az Avtv. akkor hatályos 19. § (5) bekezdése szerint a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a keletkezését követő harminc éven belül nem nyilvános.

¹²¹⁶ 354/K/2001.

¹²¹⁷ 425/A/1996.

¹²¹⁸ 425/A/1996.

¹²¹⁹ 425/A/1996.

joggyakorlatában. Eszerint: az üzleti titokra való hivatkozás nem nyújthat menedéket a piac törvénysértő szereplői számára!¹²²⁰

Helyesen érzékeli ugyanakkor az ombudsman, hogy kiterjesztő jogértelmezésének is vannak határai. Nem minden esetben lehet az adatvédelmi törvény szabályait értelmezni a hatósági eljárások során, hiszen ezen eljárások egyik *garanciális* feltétele, hogy csak azok kapnak érdemi információt az ügyről, akik jogos érdeküket igazolni tudják. Erre példa, hogy az ekkor hatályos, és már korábban tárgyalt államigazgatási eljárási törvény, az Áe. és a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás (a továbbiakban: BÜSZ) egységes abban, hogy az – államigazgatási, illetve bírósági – eljárás során keletkezett iratokba az eljárásban *nem érintett* személyek csak jogi érdekük igazolása után, az eljáró szerv engedélyével tekinthetnek be. Ehhez hasonlóan, számos jogszabály értelmében az érdekeltség igazolása után engedélyezhető a betekintés az államigazgatási szerv által vezetett olyan nyilvántartásba is, amely nem tartalmaz személyes adatot. (...). Megnyugtató megoldást az jelentene – írja az adatvédelmi biztos 2001-ben –, hogy ezen ügyeket kivonnák az adatvédelmi törvény hatálya alól. Egész pontosan így fogalmaz az ombudsman: „Az említett kérdéseket megnyugtató módon törvénymódosítással lehetne megoldani, [a módosítás] a bírósági és egyéb eljárásokban keletkezett iratokba való betekintést kivonná az adatvédelmi törvény szabályai alól.”¹²²¹ Az ombudsman így folytatja: „számos esetben – különösen akkor, amikor az állam szervei korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló erőforrások elosztásáról, felhasználásáról döntenek – indokolt a minél szélesebb társadalmi kontroll. Az államigazgatási ügyek túlnyomó többségében azonban erre nincs szükség. Nehezíti továbbá e kérdés megítélését, hogy az eljárási jogok egyik legfontosabbikát, a felek, ügyfelek egyenlőségét sértheti, ha ugyanazon típusú ügyekben más-más szabályok vonatkoznak a természetes, illetve a jogi személyekre.”¹²²²

Érdekes az adatvédelmi biztos helyes jogról alkotott véleménye. Jól érzékeli, hogy hatósági eljárások esetén egész más a megítélése azon ügyeknek, amelyeknek jelentőségénél és jellegénél fogva „indokolt a társadalmi kontroll”. Például egy eseti építési engedélyezési eljárásban az Áe. szabályait nem kell, hogy az információszabadság elve áttörje. Azonban a korábban idézett frekvenciaengedélyek kapcsán jól látszik, hogy az ombudsman saját mérlegelésére és jogérzékére van utalva, hogy mely ügyben ítéli úgy, hogy a társadalmi kontroll indokolttá teszi az adatvédelmi törvény szupremációját az eljárási törvény felett, és mikor ítéli elégségesnek az eljárási szabályok betartását. Az ombudsman érvelésének logikája mindig ugyanaz: amennyiben megítélése szerint a kérdéses adatokat „jogos”, azaz morálisan is igazolható közérdekűnek tekinteni, (például azért, mert társadalmi hasznosságuk nagy), akkor az adatvédelmi biztos beidézi az Alkotmánybíróság álláspontját, hogy „az Avtv. szabályai és az Alkotmánybíróság határozatai alapján az is egyértelmű, hogy a közérdekű adatot igénylő személynek nem kell az adatok felhasználásához kapcsolódó érdekét vagy az adatkezelés célját bizonyítania [32/1992. (V. 29.) AB határozat, 19/1995. (III. 28.) AB határozat].”¹²²³ Ez így igaz, de mint rámutattam korábban, az ellentmondás abban rejlik, hogy valóban közérdekű adatokról van-e szó.

Talán a legjellemzőbb két ügy az adatvédelmi biztos tizenhat éves működése alatt az adatvédelmi törvény és az eljárási törvények konfliktusára a már említett 473/K/2001 ügy és a

¹²²⁰ 425/A/1996. Számos ügyben ezt a mondatot idézi az adatvédelmi biztos. Például a PSZÁF adatkezelésével kapcsolatban a 633/K/2003-as ügyben is olvasható ez a mondat. Tudományos cikkben ugyanezt a megállapítást idézi: KERÉKES: Nincs adózás képviselő nélkül...

¹²²¹ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2001.* Budapest, 2002. 143.

¹²²² *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 2001.* Budapest, 2002. 143.

¹²²³ 473/K/2001.

842/A/2002. számú ügy volt. Az előbbinél abban kellett állást foglalni, hogy a Hírközlési Főfelügyelet által kiadott rádióengedélyek közérdekű adatok-e. Az Ae. és az Avtv. konfliktusában pedig az ombudsman az adatvédelmi törvény azon szabályára támaszkodik, hogy a szerv kezelésében lévő minden adat közérdekű, melynek nyilvánosságra hozatalát az adatvédelmi törvény nem tiltja. Hasonló álláspontra helyezkedett az adatvédelmi biztos 562/A/2002. számú ügyben is. A Műszaki Biztonsági Főfelügyelet megkeresésében azt firtatta, hogy a „hatósági határozatokban foglalt adatok, illetve a határozatok mely részei minősülnek közérdekű adatnak, illetve konkrétan a határozat, mint egész, adatnak minősül-e”? Az adatvédelmi ombudsman válaszában a közigazgatási határozatokat az adatvédelmi törvény hatálya alá helyezi és kijelenti, hogy egy közigazgatási határozat önmagában nem adat, de adatokat tartalmaz. Ezek az adatok lehetnek személyes adatok és lehetnek közérdekű adatok is. A határozat egésze ennek függvényében ismerhető meg, vagy eshet megismerési korlátozás alá (és nem valamilyen eljárási jogszabály alapján). A jelen ügyben a nehézséget az okozta, hogy a főfelügyeletnek el kellett döntenie, hogy „a határozatok meghozatalának műszaki alapját képező, a kérelmező által benyújtott műszaki dokumentáció (rajzok, leírások, tervek) közérdekű adatok-e”? Az adatvédelmi ombudsman válaszában nem zárja ki, hogy ezen dokumentumok védendő adatot (például üzleti titkot) tartalmaznak,¹²²⁴ de az ombudsman értelmezésében ezen védendő adatok körét megszorítóan kell értelmezni.¹²²⁵

Az adatvédelmi biztos alapjogvédő jogfelfogásában mindvégig megszorítóan értelmezte az adatvédelmi törvény 19. § (3) bekezdésének azt a szabályát, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági eljárásra tekintettel korlátozhatja.¹²²⁶ Egyes esetekben az ombudsman azt vizsgálta, hogy valóban fennáll-e honvédelmi, külügyi stb. érdek, amely megalapozza a korlátozást. Magában tehát ilyen érdekekre való hivatkozás külön jogszabályban nem akadályozta az adatvédelmi biztost, hogy az információs szabadság elvének elsőbbséget biztosítson – például a honvédelmi érdekekkel szemben. Ugyanakkor érdemes rámutatni, hogy aktivista hozzáállás kell ahhoz, hogy az egyes korlátozó törvények valódi tartalmát maga az ombudsman bontsa ki. 2005 júniusától módosult¹²²⁷ az adatvédelmi törvény szövege, a 19. § (3) bekezdésének f) pontja értelmében az adatok nyilvánosságát a bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel is lehet korlátozni.

¹²²⁴ Mert az ekkor hatályos Ptk. 81. §-ának (3) bekezdése értelmében a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatok továbbra is védendő üzleti titkok, amennyiben harmadik személy általi megismerésük az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna.

¹²²⁵ 562/A/2002. Mint már korábban idéztem „nem minősül üzleti titoknak, hanem ‘közérdekből nyilvános’ az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, az állami és önkormányzati vagyron kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. Az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdése értelmében e körbe sorolható a gazdálkodó szervezetnek adott különleges és/vagy kizárólagos jog is. Ezen adatok tekintetében a gazdálkodó szervezet egyáltalán nem hivatkozhat üzleti titokra, nyilvánosságra hozásukat nem tilthatja meg.”

¹²²⁶ Érdekes, hogy a rádió-frekvenciaengedélyek ügye (473/K/2001) meg sem próbál erre az évrre hivatkozni, csupán annyit mond, hogy „Hatályos jogunk szerint a jogi személyek adatait a nyilvánosságtól csak akkor lehet jogszzerűen elzárni, ha azokat államtitokká vagy szolgálati titokká minősítették, ha azok az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti döntés-előkészítő, vagy belső használatra készült adatnak tekintendők, vagy ha azok a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 4. § (3) bekezdés a) pontja szerinti üzleti titkok.”

¹²²⁷ Módosította a 2005. évi XIX. törvény.

Az adatvédelmi ombudsman vizsgálta több nagy állami szerv, többek között a Gazdasági Versenyhivatal, az APEH, a PSZÁF, eljárása során keletkezett dokumentumok nyilvánosságát külön is, és minden esetben megállapította, hogy az adott szervre vonatkozó törvényi rendelkezések nem jelentenek kivételt az adatvédelmi törvény alól. A 842/A/2002. számú ügyben a Westel Mobil szolgáltató Rt. vezérigazgatója azt sérelmezte, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) a mobil szolgáltatás ágazatban vizsgálatot folytatott és a vizsgálat eredményeit összegező jelentését 2002 novemberében internetes honlapján közzétette. A nyilvánosságra hozatalt az indítványozó azért tartotta törvénysértőnek, mert a GVH olyan információk alapján készítette el jelentését, melyeket hivatalos eljárása során kizárólag a jelentés elkészítéséhez szerzett meg; ezek az adatok üzleti titkokat és egyéb nem nyilvános információkat tartalmaznak, a GVH pedig az eredeti céltól eltérően mindenki számára hozzáférhetővé tette. Ráadásul a Tptv.¹²²⁸ a GVH döntéseinek nyilvánosságát úgy szabályozta, hogy a 80. § kimondja: „az eljáró versenytanács határozatait nyilvánosságra hozhatja, érdemi határozatait a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos lapjában közzéteszi”. Abból a szabályból, hogy a GVH a hivatalos lapjában közzéteszi az „érdemi” határozatait, illetve, hogy egyéb határozatait mérlegeléstől függően közzé teheti, nem következik ezen adatok automatikus nyilvánossága – érvel a Westel. Az adatvédelmi biztos ezzel szemben megerősíti korábbi álláspontját, miszerint az üzleti titok jogintézménye nem szolgálhat menedékkül a piac törvénysértő szereplői számára.¹²²⁹ Az Avtv. szabályaiból az ombudsman értelmezésében az következik, hogy az állami szervek kezelésében lévő nem személyes adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Ilyen értelemben a GVH jelentései közérdekű adatok. Az adatvédelmi biztos szerint ugyanis a Tptv. rendelkezéseiből nem következik, hogy eljárást összegező jelentést tilos volna nyilvánosságra hozni, „ilyen értelmezés már csak azért is megalapozatlan volna, mert a versenyfelügyeleti eljárást követő határozat, amennyiben elmarasztalást, szankciókat tartalmaz, az közvetlenül és hátrányosan érinti a cég üzleti érdekeit, jóhírnevét. A Tptv. mégsem tekinti a nyilvánosságra hozatalt az üzleti titok sérelmének.”¹²³⁰ A biztos érvelésében az a tény, hogy a Tptv. nem tartalmaz rendelkezéseket az ügynevezett átfogó, ágazati vizsgálatok nyilvánosságra hozatalára – csak az egyedi vizsgálatokra –, nem jelenti azt, hogy a jogalkotó szándéka, hogy ezen vizsgálatok nem nyilvánosnak.

Érdekesen alakul az adatvédelmi ombudsman és az APEH konfliktusa. Az információszabadság mellett érvelt az adatvédelmi biztos az Art.-vel szemben az APEH egyik eljárásában. Az APEH kezelésében lévő összesített adatokat egy cég – vélhetően üzleti céllal – kérte az adóhatóságtól. Az APEH azzal az indokkal utasította el kérelmet, hogy az állami adóhatóság tevékenységét elsősorban az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) előírásai szerint végzi. Ennek alapján pedig adatokat forgalmazási célra semmilyen szervezetnek nem adnak át. Az adatvédelmi ombudsman érvelésében viszont az APEH közfeladatot lát el, a kezelésében lévő közérdekű adatokat, ha nem képeznek adótitkot, ki kell adnia, különösen azért, mert a kérdéses cég nem konkrét ügyekre volt kíváncsi, hanem összesített adatokat kért.¹²³¹

Az APEH-hez hasonlóan alakult a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének az ügye. A 633/K/2003. ügy kimondja, hogy a „PSZÁF kezelésében lévő valamennyi, nem személyes adat közérdekű” adatnak minősül, amelynek nyilvánosságát maga az Avtv. korlátozhatja (például jogos üzleti titok esetén).

¹²²⁸ A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény.

¹²²⁹ Lásd például 425/A/1996 vagy 842/A/2002.

¹²³⁰ 842/A/2002.

¹²³¹ 503/K/1999.

A PSZÁF kezelésében lévő, meghatározott jogi személyekre vonatkozó adatok közül azokat, amelyek titokban maradásához a cégnek jogszerű érdeke fűződik, üzleti titokként kell kezelni. Ugyanakkor a PSZÁF az Avtv. alapján nem tagadhatja meg az olyan összesített adatok közlését, amelyek az egyes cégekkel nem hozhatók közvetlen kapcsolatba. (...) Az eddigi adatvédelmi biztosi gyakorlat szerint ugyancsak nem lehet üzleti titokra hivatkozva eltitkolni adatokat, ha azok egy erre feljogosított hatóság ellenőrzése eredményeképpen üzleti vállalkozások jogsértő magatartását tárják fel. A jogsértő magatartás, az ellenőrző szerv által esetlegesen kiszabott bírság titokban maradásához ugyanis nem fűződik jogszerű érdek.¹²³²

Szintén az Avtv. szupremációját állapította meg az ombudsman az Áe.-vel szemben, amikor egy környezetvédelmi egyesület az albertirsai önkormányzattól a település területén működő környezethasználó kft. építési, használatbavételi, illetve telepengedélyére, valamint a hozzájuk tartozó szakhatósági hozzájárulásokra vonatkozó adatokat kért. Miután a konkrét ügyben a környezetvédelmi egyesület ügyféli jogállása hiányzott, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva megállapította, hogy a környezethasználó kft. használatbavételi, illetve telepengedélye – a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve – közérdekű adatnak minősülnek, és azokat a kérelmező rendelkezésére kell bocsátani.¹²³³

Említésre méltó a bős–nagymarosi vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos szakvélemények közérdekű adatminősítésére vonatkozó 469/K/2001 állásfoglalás, mely a Győr-Moson-Sopron Megyei Közgyűlésnek a Szigetköz rehabilitációja során kifizetett szakértői díjakat vizsgáló ideiglenes bizottság kérésére indult. Az indítványt Majtényi Lászlónak címezték, akinek időközben lejárt a mandátuma és a válaszára Lenkovics Barnabás országgyűlési biztos vállalkozott az adatvédelmi biztos „helyettesítő jogkörében”.¹²³⁴ Az indítványból kitűnik, „hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) és jogelődjei vizsgálták a szakértői díjak kérdését, és a vizsgálatukról ‘titkos’ minősítésű jelentést készítettek”. A kérdés az volt, hogy ezen adtok megismerhetők-e. Az ombudsman válasza egyértelműen „nem” volt. Az adatvédelmi biztos érvelésében „ezek a jelentések tehát – amennyiben minősítésük a törvénynek megfelelő – nem ismerhetők meg”. A valódi kérdés nyilván az volt, hogy a szakértői díjak nem voltak-e túlárazva, és ez vezetett a KEHI vizsgálatához is. Az ombudsman szellemes aktivizmussal ezen a problémán úgy ível át, hogy a következő érvelést alkalmazza: „a titkosság azonban csak a vizsgálati jelentésre korlátozódik, nem jelenti azoknak a szakértői megbízásoknak és a megbízásokra kifizetett összegeknek a ‘titkosságát’, amelyek a vizsgálat tárgyát képezték.”¹²³⁵ Tehát az adatvédelmi ombudsman érvelésében a KEHI jelentése, amennyiben azt jogszerűen titkosították, nem hozható nyilvánosságra, akkor sem, ha visszaélésekről tanúskodik. Ez nem jelenti azt, hogy a vizsgálat alapjául szolgáló szakértői szerződések, a túlárazott szakértői díjak, amik számlák formájában a szerv kezelésében állnak, ne lennének nyilvánosak. Csupán az esetleges visszaélést feltáró jelentés titkos. Az információszabadság szellemében mindenki saját maga levonhatja a szakértői díjak és szerződések ismeretében a helyes következtetést. Az ombudsman megismétli korábbi

¹²³² 633/K/2003.

¹²³³ 542/K/2001.

¹²³⁴ Tekintettel arra, hogy az első adatvédelmi biztos mandátuma a törvényi előírások ellenére úgy szűnt meg, hogy a következő adatvédelmi biztos megválasztására nem került sor. Majtényi László mandátuma 2001.06.30-án szűnt meg. Az új adatvédelmi ombudsmant, Péterfalvi Attilát, 2001.12.12-i hatállyal választotta meg az Országgyűlés. A két ombudsman mandátuma közötti időben az adatvédelmi biztos jogkörében az általános ombudsman járt el.

¹²³⁵ Az ügy előadója, mint az ebben a fejezetben elemzett legtöbb ügy esetén is, az Információszabadság Főosztály akkori vezetője, dr. Kerekes Zsuzsa volt.

álláspontját, mely az információszabadság szellemiségéből indul ki: „az információszabadság mint állampolgári jog érvényesülésének állandóan visszatérő problémája, hogy állami szervek az üzleti titok védelmére hivatkozással rendre megkísérlik elzárni a nyilvánosság előtt a közpénzek felhasználására vonatkozó adatokat. Az információszabadság mint állampolgári jog érvényesülése ugyanakkor megkívánja” ezen adatok nyilvánosságát.”

Ide sorolható a 695/K/2001 ügy is a Kincstári Vagyoni Igazgatóságról. 2001-ben az adatvédelmi biztos jogkörében eljáró országgyűlési biztos így fogalmaz: „amikor az Országgyűlés Társadalmi szervezetek bizottsága állami tulajdonban lévő ingatlanok sorsáról dönt, a KVI pedig az ezzel kapcsolatos pályázati eljárást lefolytatja, állami szervek rendelkeznek közvagyonról. Tekintettel arra, hogy egy ilyen eljárás során (...) a korlátozó feltételek egyike sem merülhet fel, nincs törvényes alapja, hogy az adatkezelő az eljárással kapcsolatos adatok közlését megtagadja.”¹²³⁶

¹²³⁶ 695/K/2001.

V. Fejezet:

A nyilvánosság kiterjesztése a közszférán túlra

A 206/K/2008-12. számú ajánlás,¹²³⁷ melyet 2008-ban az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva Szabó Máté általános ombudsman jegyez, helyesen észleli, hogy az állami szervek, a közszféra átláthatóságát valló hagyományos felfogást az utóbbi évek intézményi változásai több ponton is kikezdték. Ma már egyre szembetűnőbb, hogy a „köz” és a „magán” határai számos területen elmosódtak. Ez nemcsak a mindinkább terjedő, mind jelentősebbé váló, sokféle formát mutató ún. PPP-konstrukciókban mutatkozik meg, hanem egyes kormányzati funkcióknak, közfeladatoknak a legkülönbözőbb szervezeti formában működő, részben vagy egészben profitorientált vagy nonprofit szervezetek részére történő átadásában. „Ez, az állami és magánszervezetek együttműködésének sokféle kombinációját mutató szervezeti pluralizmus az információszabadság filozófiájának újragondolása nélkül könnyen annak kiüresedéséhez vezethet.” De a szervezeti átalakulásoktól függetlenül is egyre nyilvánvalóbb, hogy az információs kiszolgáltatottságból fakadó veszélyek nem pusztán a közhatalom részéről fenyegetnek.¹²³⁸ Külön említést kell tenni az állami bevételek, elsősorban adóbevételek magán és félmagán célú felhasználásáról, a sportegyesületek és egyéb szervezetek állami adókból való támogatásáról.

Mint korábban igyekeztem rámutatni, az információszabadság eredeti eszméje az állam, a közszféra átláthatóságának követelményét fogalmazta meg, az állampolgároknak azt a jogos igényét, hogy az állam hatalmas, bürokratikus gépezetével szembeni információs kiszolgáltatottságot csökkentsék.¹²³⁹ Mert „az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele (...). A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra” – szól az Alkotmánybíróság több mint másfél évtizeddel ezelőtt született 34/1994. (VI. 24.) számú határozata.¹²⁴⁰

Az ombudsman összefoglalja, hogy ezekre a veszélyforrásokra is tekintettel a hazai jogalkotás számos lépést tett a nyilvánosság határainak a közszférán túlra történő kiterjesztésére.¹²⁴¹ Fontos hangsúlyozni, hogy a következő megállapítások az adatvédelmi ombudsman mandátumának időszakára esnek, tehát legkésőbb 2011-ig tükrözik a fennálló jogi helyzetet. Ezt követően ugyanis már a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság fennállása alatt olyan jelentős jogszabálymódosítások történtek, amelyek bemutatása szétfeszítené jelen dolgozat kereteit. Meg szeretném állapítani, hogy 2011 után mind a magyarországi pártrendszer, mind a magyarországi civil szervezetek vonatkozásában, azok elszámoltatásának érdekében és ürügyén olyan jogszabályok születtek, amelyek rendkívüli

¹²³⁷ Az ajánlás eredeti címe: *Az országgyűlési képviselőcsoportok szervezetére és működésére vonatkozó szabályzatok nyilvánosságáról szóló adatvédelmi biztosi ajánlás*. Az ajánlás pártfrakciókra vonatkozó megállapításaival az Országgyűlés az adatvédelmi ombudsman alfejezetben foglalkoztam.

¹²³⁸ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²³⁹ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁴⁰ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁴¹ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

módon megosztották a tudományos közösséget, és amelyek elemzésére a 2011-ig terjedő időszakban nem vállalkozom.

Melyek tehát az adatvédelmi ombudsman mandátuma alatt (1995–2011) a legfontosabb jelei¹²⁴² a nyilvánosság kiszélesítésének a közszférán túlra az adatvédelmi biztos szerint?

1. A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény eredetileg elfogadott szövege kimondta, hogy a pártok kötelesek minden év március 31-ig az előző évi gazdálkodásuk pénzügyi kimutatását a *Magyar Közlöny*ben közzétenni. A 2004-es módosítás e kötelezettséget az internetes közzététel előírásával bővítette ki. A pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény szerint az alapítvány számára támogatást nyújtó személy azonosításához szükséges adatok és a támogatás összege közérdekből nyilvános adatnak minősül, és azt a támogatás beérkezését követő harminc napon belül az alapítvány honlapján közzé kell tenni, ha a) a támogatás összege az ötszázezer forintot, vagy b) külföldről származó támogatás összege a százezer forintnak megfelelő értéket meghaladja.¹²⁴³
2. Az Országgyűlés több részletben is tárgyalta a pártok és kampányok átláthatóságáról szóló kormány- és ellenzéki javaslatokat. Az ombudsman ajánlásában a pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről szóló 2008-as előterjesztést méltatja, amelyet utóbb az Országgyűlés nem fogadott el. A T/4190 számú törvényjavaslat a pártok gazdálkodásának nyilvánosságát kívánta biztosítani. Az ombudsman – helyesen – megjegyzi a javaslatot támogatandó, hogy „a javaslat elfogadásával mód nyílna a pártokat pénzelő, a közvélemény előtt ma ismeretlen szervezetek, cégek, személyek eddig ellenőrizhetetlen politikai befolyásának, a politikai korrupciónak a jelentős csökkentésére”.¹²⁴⁴ A javaslat egyebek mellett előírta a pénzben és egyéb formában kapott támogatások, a bankbetétben vagy állampapírban elhelyezett összegek, a számviteli törvény szerinti éves pénzügyi beszámoló, az elkülönített kampányszámlák, a választási kampányban politikai hirdetéseket közlő sajtószervek e tevékenységével kapcsolatos adatainak nyilvánosságát. A javaslat a párt- és kampányfinanszírozás átláthatóvá tételével lehetőséget kívánt adni a választópolgároknak, hogy ellenőrizhessék a közhatalmi döntésekre meghatározó súllyal rendelkező pártok gazdálkodását.
3. A környezet védelmének érdekében a „klasszikus közszféra átláthatóságának” az elvét áttörő, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 1995. óta előírta magáncégek tájékoztatási kötelezettségét az általuk okozott környezetterheléssel és -igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel kapcsolatosan. Ezen kötelezettségek körét 2005-ben a törvény kibővítette, és jogorvoslati garanciákkal egészítette ki.¹²⁴⁵
4. A magánszférában az üzleti titok területét jelentősen szűkítette a jogalkotó cégeknek az állammal való üzletelése esetén. A korábban ismertetett ún. Üvegzséb-törvény¹²⁴⁶ a kétezres évek elején sok szempontból az európai jogalkotást megelőzve a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával összefüggő egyes

¹²⁴² 206/K/2008-12.

¹²⁴³ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁴⁴ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁴⁵ Lásd: 2005. évi CXXVII. törvény egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények európai közösségi jogi aktusnak való megfeleltetéssel összefüggő módosításáról. Lásd: 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁴⁶ Üvegzséb-törvény: 2003. évi XXIV. törvény.

törvények módosításáról szolt. A Polgári Törvénykönyvbe bekerült új szabály ezen túlmenően előírta, hogy az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni.¹²⁴⁷ Ez, a nemzetközi összehasonlításban úttörőnek számító szabály nem kevesebbet jelent, mint hogy Magyarországon ezután bárki adatigénnyel fordulhatott a közszférával üzletelő, azzal bármilyen pénzügyi kapcsolatban álló valamennyi céghez, szervezethez vagy magánszemélyhez.¹²⁴⁸

5. Nem sokkal az Üvegseb-törvény elfogadását követően a jogalkotó az Avtv. módosításával 2004 januárjától bevezette immár általánosan a közérdekből nyilvános adat fogalmát, melyet a 2006. január 1-én hatályba lépett újabb módosítással pontosított.¹²⁴⁹ Eszerint: közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. A hazai információszabadság-szabályozásban a közérdekből nyilvános adat fogalmának megalkotásával kibővült a nyilvános adatok köre is.¹²⁵⁰ A törvény közérdekű adatnak a közszféra kezelésében lévő – nem személyes – adatokat nevezi. A közérdekből nyilvános adatok megjelölés a nyilvános adatoknak két fajtájára vonatkozik: jelenti egyrészt azokat az adatokat, amelyek a közszférán kívüli szervek kezelésében vannak és működésükkel, tevékenységükkel kapcsolatosak, másrészt ilyennek tekinti a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatokat is.¹²⁵¹ 2006. óta az Avtv. maga is meghatároz a közszférán kívül eső szervezetekkel kapcsolatos nyilvános adatfajtákat. A 19. § (5) bekezdése kimondja: „Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.” Ugyanakkor szeretném hangsúlyozni, hogy a személyes adatok és a közérdekű adatok elhatárolásánál, álláspontom szerint, a jogalkotó nem oldotta meg a fő dogmatikai nehézségeket, viszont megoldotta a nyilvánosság határainak a kiszélesítését (sokszor a dogmatikai egyértelműség terhére is).
6. A közhatalmi döntések befolyásolásának egyik tipikus módja a lobbitevékenység. Közérdek fűződik ahhoz, hogy a lobbizás szabályozott és átlátható legyen: a döntésbefolyásolás, érdekvényesítés ellenőrizhető útja, nem pedig korrupciós tevékenység. Ezért alkotta meg az Országgyűlés a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvényt, mely egyebek mellett előírta a lobbiszervezetek tevékenységéről szóló negyedéves tájékoztatók közzétételi kötelezettségét.¹²⁵²
7. A pénzügyi szolgáltatásokat érintő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2007. évi CXXXVII. törvény a pénzügyi szervezetek széles köre számára írt elő a tevékenységükkel, szolgáltatásukkal összefüggően tájékoztatási és közzétételi kötelezettséget¹²⁵³ (értelemszerűen a közszférán túl).

¹²⁴⁷ A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

¹²⁴⁸ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁴⁹ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁵⁰ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁵¹ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁵² 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁵³ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

Összefoglalva: egyetértek az ombudsmannal, hogy nincs akadálya annak sem, hogy a közszférán kívüli szervek – a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok betartása mellett – jogszabályi kötelezés hiányában is közzétegyék a tevékenységükkel kapcsolatos adatok bármilyen széles körét.¹²⁵⁴

A közérdekből nyilvánossá teendő adatok körének meghatározása, és folyamatos szélesítése önmagában fontos társadalmi értékkel bírhat. A nyilvánosság kiterjesztésével csökkenthető az állampolgárok és a piac közötti aszimmetria, a rejtett állami támogatások átláthatóbbá válhatnak, a magánköntösbe bújtatott állami tevékenység a felszínre kerülhet,¹²⁵⁵ csökkenhet a választópolgárok kiszolgáltatottsága, a korrupció veszélye, a környezetrombolás, és javítható a közbizalom. Ugyanakkor minden ilyen jogalkotásnak átláthatónak és politikamentesnek kell maradnia, ellenkező esetben a jogalkotói célt nem érhetik el, és nemhogy javulna a közbizalom, de egyenesen romlik egy-egy helytelen jogszabály kodifikálásával.

¹²⁵⁴ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

¹²⁵⁵ 206/K/2008-12. számú ajánlás.

Irodalomjegyzék

- „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől”: Majtényi László távozó adatvédelmi biztossal Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, (2001) 2.
- A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez: Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, (1997) 1.
- ABEDIN, Najmul: *Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification. Administration & Society*. SAGE Publications, 2011.
- ABRAMS, Samuel J. – FIORINA, Morris P. – POPE, Jeremy C.: *Culture War? The Myth of a Polarized America*. New York, Pearson Longman, 2005.
- ACKERMAN, Bruce: *The Future of Liberal Revolution*. New Haven, Yale University Press, 1992.
- ACKERMAN, Bruce: *We the People: Foundations*. Belknap Press of Harvard University Press, 1991.
- ALEXY, Robert – DREIER, Ralf: Statutory Interpretation in the Federal Republic of Germany. In MacCormick-Summers 1881.
- ALEXY, Robert: Constitutional Rights, Balancing, and Rationality. *Ratio Juris*, (2003) (16)2.
- ALEXY, Robert: Balancing, constitutional review and representation. *International Journal of Constitutional Law*, (2005) (3)4.
- ALEXY, Robert: Zum Begriff des Rechtsprinzips. In KRAWIETZ, Werner – OPALEK, Kazimierz – PECZENIK, Aleksander – SCHRAMM, Alfred (Hrsg.): *Argumentation und Hermeneutik in der Jurisprudenz*. Rechtstheorie, Beiheft 1. Berlin, Duncker & Humblot, 1979.
- AYENI, Victor O.: The Changing Nature and Contemporary Role of National Ombudsman Institutions in the Commonwealth and Elsewhere: Lessons and Experience. In REIF, Linda C. (ed.): *The International Ombudsman Yearbook*. Vol. 4. Hága – London – New York, Kluwer Law International, 2000.
- AYENI, Victor O.: The Ombudsman in the Achievement of Administrative Justice and Human Rights in the New Millennium. In REIF, Linda C. (ed.): *The International Ombudsman Yearbook*. Vol 5.
- BAKER, Gordon P.: *Wittgenstein: Rules, Grammar and Necessity*. B. Blackwell, 1985.
- BALOGH Zsolt György: E-infoszabadság. Forum rovat, *Fundamentum*, (2004) 4.
- BANISAR, David: Freedom of information around the world 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws. *Privacy International*, (2006) 7.
http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf
- BARAK, Aharon: *The Judge in a Democracy*. Princeton University Press, 2006.
- BARBER, A. Sotirios: *The Constitution of Judicial Power*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1993.
- BARBER, Sotirios A.: Epistemological Skepticism, Hobbesian Natural Right and Judicial Self-Restraint. *Rev. of Pol.*, (1986) (48)374.
- BARROSO, Luís Roberto: Reason Without Vote: The Representative and Majoritarian Function of Constitutional Courts. In BUSTAMANTE, Thomas – FERNANDES, Bernardo Gonçalves (eds): *Democratizing Constitutional Law*. Springer International Publishing Switzerland, 2016.
- BEDŐ Renáta: *Merre tovább? – Az ombudsman szerepváltásának kérdése*. A „20 éves az ombudsman intézménye” esszépályázat és a győztes pályamunkák. 2. Letöltve: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/A+20+%C3%A9ves+az+ombudsman+int%C3%A9zm%C3%A9nye+essz%C3%A9p%C3%A1ly%C3%A1zat+%C3%A9s+a>

+gy%C5%91ztes+p%C3%A1lyamunk%C3%A1k/d8fea2ed-9c32-451e-b8fb-481a60478c1f?version=1.0

- Bellamy, Richard, *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionalism of Democracy*, Cambridge University Press, 2007.
- BENCZE Mátyás – MATZAK, Marcin – KÜHN, Zdenek: Constitutions, EU Law and Judicial Strategies in the Czech Republic, Hungary and Poland. *Journal of Public Policy*, (2010) (30)81–89.
- BICKEL, Alexander: *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at The Bar of Politics*. Yale University Press, 1962 (2nd edn, 1986).
- BICKEL, Alexander: The Supreme Court. 1960 Term. *Harvard Law Review*, (November, 1961) (75)1.
- BIHARI Mihály: Alkotmányos rendszerváltás. VI. szemeszter, 13. előadás – 2005. április 25.
- BOBBITT, L. Philip: *Constitutional Fate, Theory of the Constitution*. Oxford University Press, 1982.
- BÓDIG Mátyás: A jog és az erkölcs közötti viszony a konceptuális jogelmélet szempontjából. *Miskolci Jogi Szemle*, (2007) (2)2.
- BÓDIG Mátyás: A természetjogtan és a jogpozitivizmus szembeállítása: egy elhasznált analitikai eszköz. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Natura Iuris – Természetjogtan, jogpozitivizmus, magyar jogelmélet*. Bíbor, 2002.
- BÓDIG Mátyás: Az elméletalkotás és a megismerés problémája a kortárs jogelméletben: Hart és Dworkin jogelméletének tapasztalatai (tézisek). *Jogelméleti Szemle*, (2001) 1.
- BÓDIG Mátyás: Az interpretativizmus-probléma. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004.
- BÓDIG Mátyás: Egy hiányjelenség a jogban: a joghézag. *Café Babel*, (2006) 53.
- BÓDIG Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia. Jogelméleti módszertani vizsgálódások*. Miskolc, Bíbor, 2004.
- BÓDIG Mátyás: Politikai filozófiai jelentésrétegek az alkotmányban. *Állam- és Jogtudomány*, (2002) 1–2.
- BÓDIG Mátyás: Ronald Dworkin és a jogpozitivizmus: Egy jogelméleti módszertani szempontú elemzés. *Jogelméleti Szemle*, (2004) 1.
- BÓDIG Mátyás: Társadalomelmélet, gyakorlati filozófia, jogelmélet. *Jogelméleti Szemle*, (2006) 1.
- BÓDIG Mátyás: Természetjogtan. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004. Prudentia Iuris 12.
- BORK, Robert: *Coercing Virtue: The Worldwide Rule of Judges*. AEI Press, 2003.
- BORK, Robert: Neutral Principles and Some First Amendment Problems. *Indiana Law Journal*, (1971) (47)1.
- BOYNTON, Brian: The Legitimacy of Particular Conceptions of Constitutional Interpretation. *Virginia Law Review*, (May, 1991) (77)4. Symposium on Democracy and Distrust: Ten Years Later.
- BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás foratókönyve – Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. I–V. Magvető – Új Mandátum, 1999.
- BOZÓKI András: Az Ellenzéki Kerekasztal (első) története. *Beszélő*, (2)8–13.
- BOZÓKI András: Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012.

- BOZÓKI András: Szemérmes alkotmányozás. Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012.
- BRAGYOVA András: *Alkotmányos tulajdonságok és alkotmánytípusok vázlat a modern alkotmány három ideáltípusáról*. Budapest, Martin Opitz Kiadó, 2014.
- BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.
- BRAGYOVA András: Az igazságtétel legalitása. *Magyar Tudomány*, (1992) (37)2.
- BRAGYOVA András: *Vázlat a modern alkotmány három ideáltípusáról*. Budapest, HVG-ORAC; 2014.
- BUERGENTHAL, Thomas: *Nemzetközi emberi jogok*. Budapest, Helikon, 2001.
- CALDWELL, Bruce: *Beyond Positivism: Economic Methodology in the Twentieth Century*. London, Allen and Unwin, 1982.
- CHRISTIE, C. George: *Philosopher Kings*. Oxford University Press, 2011.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság. *Iustum Aequum Salutare*, (2016) (12)3.
- COLEMAN, Jules: Rules and Social Facts. Yale Law School Scholarship, 1991.
- COLEMAN, Jules: *The Practice of Principle: In Defence of a Pragmatist Approach to Legal Theory*. Oxford University Press, 2003. Online: January 2010.
- COUNCIL OF EUROPE, DIRECTORATE OF LEGAL AFFAIRES: *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Privát Persons, A Handbook*. Strasbourg, 1996.
- CSATLÓS Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? *Közjogi Szemle*, (2014) 4.
- CSEH Kornél: Az országgyűlési biztosok. In *Tízéves a magyar Ombudsmantörvény*.
- CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, 2014.
- D'AGOSTINO, Fred: The Orders of Public Reason. *The University Of Queensland, Analytic Philosophy*, (March 2013) (54)1.
- DAHL, Robert: *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press, 1989.
- DAHL, Robert: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, 1961.
- DEUTSCH, Jan G.: Neutrality, Legitimacy, and the Supreme Court: Some Intersections Between Law and Political Science. *Stanford Law Review*, (1968) (20)2.
- DEUTSCH, Jan Ginter: *Neutrality, Legitimacy, and the Supreme Court: Some Intersections Between Law and Political Science*. Yale Law School, 1968.
- DILCHER, Gerhard: Gesetzgebungswissenschaft und Naturrecht. In *Juristenzeitung*, (1969) 1.
- DINSDALE, Jane: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Nemzetközi konferencia, Budapest, 1996.
- DIXON, Rosalind: The Supreme Court of Canada, charter dialogue, and deference. *Osgoode Hall Law Journal*, (2009) (47)2.
- DUNCAN, Richard F.: Justice Scalia and The Rule of Law: Originalism vs. The Living Constitution. College of Law, Faculty Publications. *Regent University Law Review*, (2016) (29)1.
- DWORKIN, Ronald: A Jogelmélet és a jelentés problémája. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004.
- DWORKIN, Ronald: *A matter of principle*. Harvard University Press, 1985.

- DWORKIN, Ronald: A szabályok modellje. In SZABADFALVI József (szerk.): *Mai angol–amerikai jogelméleti törekvések*. Miskolc, Bíbor, 1996.
- DWORKIN, Ronald: *Justice for Hedgehogs*. Cambridge, Harvard University Press, 2011.
- DWORKIN, Ronald: Law as Interpretation. *Texas Law Review*, (1982) (60)3.
- DWORKIN, Ronald: *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986.
- DWORKIN, Ronald: Legal Theory and the Problem of Sense. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004.
- DWORKIN, Ronald: Rights as Trumps. In WALDRON, J. (ed.): *Theories of Rights*. Oxford, 1984.
- DWORKIN, Ronald: *Taking rights seriously*. Harvard University Press, 1977.
- DWORKIN, Ronald: The forum of principle. *New York University Law Review*, (1981) (56).
- ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom – MELTON, James: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press, 2009.
- ELSTER, Jon (ed.): *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge University Press, 1979.
- ELY, John Hart: *Democracy and Distrust*. Harvard University Press, 1981.
- FALLON, Richard H. Jr.: How to Choose a Constitutional Theory. *California Law Review*, (May, 1999) (87)3.
- FALLON, Richard H.: The core of an uneasy case for judicial review. *Harvard Law Review*, 2008.
- FARKAS Gergely: Jogállami háború több fronton – az országgyűlési biztos viszonya az Országgyűléshez és az Alkotmánybírósághoz. In *Tízéves a magyar Ombudsmantörvény*. 2010.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves: A Defence of a Broader Sense of Constitutional Dialogues Based on Jeremy Waldron's Criticism on Judicial Review. In BUSTAMANTE, Thomas – FERNANDES, Bernardo Gonçalves (eds): *Democratizing Constitutional Law*. Springer International Publishing Switzerland, 2016.
- FICSOR Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015.
- FISS, Owen M.: *Irony of Free Speech*. Harvard University Press, 1998.
- FISS, Owen M.: Many Faces of the State. *Faculty Scholarship Series, Yale University*, 2001.
- FISS, Owen M.: Supreme Court and the Problem of Hate Speech. *Faculty Scholarship Series, Yale University*, 1996.
- FLETCHER, George, Two Modes of Legal Thought. *Yale Law Journal*, (1981) (90)5.
- FLORES Imer B.: H.L.A. Hart's 'The Concept of Law' and the Moderate Indeterminacy Thesis Reconsidered. *Goethe Universität, Paper Series*, No. 113/2012 Series D.
- FORGÁCS Nóra: A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai és fogalmi bizonytalansága a magyar alkotmányos gyakorlatban és az európai joggyakorlatban. *Európai Jog*, (2015) 2.
- FORGÁCS Nóra: A rendszerváltás végnapjai II. *Élet és Irodalom*, (2006) (50)15., 2006. április 14.
- FORGÁCS Nóra: A rendszerváltás végnapjai. *Élet és Irodalom*, (2006) (50)7., 2006. február 17.
- FORGÁCS Nóra: *Adatvédelmi biztos 1995–2011. Interjú Jóri Andrással*. Szerkesztette, az interjút készítette: dr. Forgács Nóra. Kiadja az Adatvédelmi Biztos Irodája, 2010.
- FORGÁCS Nóra: *Adatvédelmi biztos 1995–2011. Interjú Majtényi Lászlóval*. Szerkesztette, az interjút készítette: dr. Forgács Nóra. Kiadja az Adatvédelmi Biztos Irodája 2010.

- FORGÁCS Nóra: *Adatvédelmi biztos 1995–2011. Interjú Péterfalvi Attilával*. Szerkesztette, az interjút készítette: dr. Forgács Nóra. Felelős kiadó: dr. Jóri András, Kiadja az Adatvédelmi Biztos Irodája 2010.
- FORGÁCS Nóra: Az alapjogok és azok védői. *Élet és Irodalom*, (2008. május 9.) (52)19.
- FORGÁCS Nóra: Egyenlő bánásmód az Egyesült Államok alkotmányos gyakorlatában: a XIV. kiegészítésen innen és túl. *Közjogi Szemle*, (2014. december) (7).
- FORGÁCS Nóra: Kiért szól az Alkotmány harangja? *Egyenlítő*, (2006) 5.
- FORGÁCS Nóra: Önkormányzatok adatkezelése a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága során. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 5.
- FORGÁCS Nóra: Szabad-e törpét dobálni? *HVG*, 2006. június 7.
- FORGÁCS Nóra: Üzleti titok az önkormányzatok kezelésében. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 6.
- FRIED, Charles: The Cunning of Reason in Moral and Legal History. *The Journal of Legal Studies*, (March, 1980) (9)2.
- FRIEDMAN, Barry: The Politics of Judicial Review. *Texas Law Review*, (2005) (84).
- FRÖHLICH Johanna: *Az Alkotmányértelmezési Módszerek Igazolása*. Doktori Értekezés, 2017.
- FULLER, Lon: The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, (1978) (92).
- GALLIGAN, Denis, J.: The People, the Constitution, and the Idea of Representation. In GALLIGAN, Denis – VERSTEEG, Mila (eds): *Social and Political Foundations of Constitutions*. Cambridge University Press, 2013.
- GALLIGAN, Denis, J.: The Sovereignty Deficit of Modern Constitutions. *Oxford Journal of Legal Studies*, (2013) (33)4.
- GALLIGAN, Dennis J. – VERSTEEG, Mila: *Social and Political Foundations of Constitutions*. Cambridge University Press, 2013.
- GARDBAUM, Stephen: Decoupling Judicial Review from Judicial Supremacy. In BUSTAMANTE, Thomas – FERNANDES, Bernardo Gonçalves (eds): *Democratizing Constitutional Law*. Springer International Publishing Switzerland, 2016.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015.
- GAUS, Gerald, F.: *Justificatory Liberalism. An Essay on Epistemology and Political Theory*. New York – Oxford, Oxford University Press, 1996.
- GAUS, Gerald, F.: *The Order of Public Reason*. Cambridge University Press, 2011.
- GINSBURG, Tom: *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge University Press, 2003.
- GLENDON, Mary A.: *Rights talk: The impoverishment of political discourse*. Harvard University Press, 1991.
- Gombár Csaba. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001.
- GÖMBÖS Ervin: *Informatika és hatalom*. Budapest, Statisztikai Kiadó Vállalat, 1984.
- Göncz Árpád. GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001.
- Gönczöl Katalin. GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001.
- GRABER, Mark, A.: The Countermajoritarian Difficulty: From Courts to Congress to Constitutional Order. *Annual Review of Law and Social Science*, 2008.
- GRÁD András: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, A Strasbourg Bt. Kiadása, 2005.

- GREGORY, Roy – GIDDINGS, Philip: The Ombudsman Institution: Growth and Development. In GREGORY, Roy – GIDDINGS, Philip (eds): *Righting Wrongs, the Ombudsman in six continents*. IOS Press, 2000.
- GREY, Thomas C.: The Constitution as Scripture. *Stanford Law Review*, (November, 1984) (37)1.
- GUARNIERI, Carlo – PEDERZOLI, Patrizia: *The Power of Judges a Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford University Press, 2002.
- GYÖRFI Tamás: *A kortárs jogpozitivizmus perspektívái*. Miskolc, Bíbor, 2006.
- GYÖRFI Tamás: A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás. In JAKAB András – KÖRÖSENYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012.
- GYÖRFI Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. *Politikatudományi Szemle*, (1996) 4.
- GYÖRFI Tamás: Gyakorlati filozófia, liberális morálfilozófia és a jog autonómiája. *Jogelméleti Szemle*, (2006) 1., <http://jesz.ajk.elte.hu/gyorfi25.mht>
- GYÖRFI Tamás: Normatív pozitívizmus. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Natura Iuris – Természetjogtan, jogpozitivizmus, magyar jogelmélet*. Bíbor, 2002.
- GYÖRFI Tamás: Pokol Béla és a gyakorlati filozófiai kritikája. *Jogelméleti Szemle*, (2006) 3.
- GYÖRFI, Tamás: *Against the New Constitutionalism*. Edward Elgar Publishing, 2016.
- GYÖRFI Tamás: Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere. Értekezés a magyar Alkotmánybíróság első tíz évéről. *Indok*, 2001.
- HAARSCHER, Guy: Integrity and Neutrality of Legal Institutions. In SAJÓ, András (ed.): *Judicial Integrity*. Leiden, M. Nijhoff Publishers, 2004.
- HABERMAS, Jürgen: *A kommunikatív etika: a demokratikus vitákban kiérlelődő konszenzus és társadalmi integráció politikai-filozófiai elmélete*. Vál. és ford. Felkai Gábor. Budapest: Új Mandátum, 2001.
- HABERMAS, Jürgen: *Between facts and norms: Contributions to discourse theory of law and democracy*. Cambridge, The MIT Press, 1996.
- HACK Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.
- HACKER, Jacob S. – PIERSON, Paul: *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*. Yale University Press, 2006.
- HALMAI Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták*. Budapest, 2002.
- HALMAI Gábor: A négyszög háromszögesítése. Az alkotmánybíráskodásról – Pokol Béla „A magyar parlamentarizmus” c. cikkéhez. *Társadalmi Szemle*, (1993) (48)11.
- HALMAI Gábor: Aktivizmus? Három ügy az Alkotmánybíróság előtt. *Fundamentum*, (2004) 1.
- HALMAI Gábor: Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül? *Fundamentum*, 2012. 2
- HALMAI Gábor: Egyén- és állampárti alkotmánybírák. Tendenciák az Alkotmánybíróság alapjogi gyakorlatában. *Fundamentum*, (2002) 1.
- HALMAI Gábor: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. *Fundamentum*, (2001) 2.
- HALMAI Gábor: The Early Retirement Age of the Hungarian Judges. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill (eds): *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge University Press, 2017.
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John: *The Federalist Papers 14*. New York, Mentor Books, 1961.
- HAMILTON, Alexander: „Föderalista Értekezések 78.” Federalist 78. In ROSSITER, Clinton (ed.): *The Federalist Papers*. Mentor Books, 1962.

- HANÁK András: Sötétség délben: az alkotmányosság alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, (2013) 1.
- HARASZTI M. Katalin: *A lelkiismereti és vallásszabadság az általános ombudsman vizsgálatainak tükrében*. <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>
- HART, H. L. A.: Positivism and the Separation of Law and Morals. *Harvard Law Review*, (1958) (71).
- HART, H. L. A.: *The Concept of Law*. 1994.
- HIRSCHL, Ran: A New Constitutional Order? Panel IV: Towards Juristocracy: The Origins And Consequences of the New Constitutionalism: The New Constitutionalism And The Judicialization of Pure Politics Worldwide. *Fordham Law Review*, (November, 2006).
- HIRSCHL, Ran: *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2014.
- HIRSCHL, Ran: The Realist Turn in Comparative Constitutional Politics. University of Utah, *Political Research Quarterly*, (December, 2009) (62)4.
- HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy, The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press, 2004.
- HOLLÓ András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. *Magyar Közigazgatás*, (1990) (60)12.
- HOMÉROSZ: *Odüsszeia*. Ford. Devecseri Gábor. Budapest, Szépirodalmi, 1972.
- Isépy Tamás. GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001.
- JACKSON, Vicki C.: *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. Oxford, 2010.
- JACOBSON, Gary Jeffrey: *Constitutional identity*. Harvard University Press, 2010.
- JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMa*, (2011) 4.
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. PhD-értekezés. 2005.
- JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. MTA doktori dolgozat.
- JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *MTA Law Working Papers*, 2018/01.
- JÓRI András: *Adatvédelmi Kézikönyv*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- JÓRI András: Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről. *Fundamentum*, (2010) 2.
- JÓRI András: Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/34. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_34_Jori.pdf
- JUHÁSZ Zoltán: *Az ombudsman típusú intézmények és a civil kontroll lehetséges szerepe a bírói hatalom számonkérhetőségének megteremtésében*. ELTE Doktori értekezés.
- KANT, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája*. Ford. Berényi Gábor. Gondolat, 1991.
- KARÁCSONY András: Jogfilozófiai témák a hazai Rawls-recepcióban. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Natura Iuris – Természetjogtan, jogpozitivizmus, magyar jogelmélet*. Bíbor, 2002.
- KARDOS Gábor: A lakhatáshoz való jog. *Fundamentum*, (2001) 1.
- KENNEDY, Duncan: *A critique of adjudication (fin de siècle)*. Harvard University Press, 1997
- KENNEDY, Duncan: Legal Formality. *The Journal of Legal Studies*, (1973) (2)2.
- KEREKES Zsuzsa: „Nincs adózás képviselet nélkül”. Az információszabadság és az üzleti titok konfliktusáról. *Fundamentum*, (2001) 4.
- KEREKES Zsuzsa: Az információszabadság kálváriája. *Fundamentum*, (2013) 2.
- KEREKES Zsuzsa: Törvényen innen és túl: az információszabadság az Alkotmánybíróság első tíz évének gyakorlatában. *Fundamentum*, (1999) 3.

- KIS János: *Alkotmányos demokrácia: három tanulmány*. Indok Bt., 2000.
- KIS János: Eutanázia. *Világosság*, (1995) (36)6.
- KIS János: Illusztráció az ügynökügyhöz. *Élet és Irodalom*, (50)8., 2006. február 24.
- KIS János: Válaszok ügynökügyben. *Élet és Irodalom*, (2006) (50)16.
- KOH, Harold Hongju: Is There a „New” New Haven School of International Law? *Yale Journal of International Law*, (2007) (32).
- Kósáné Kovács Magda. GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001.
- KOSAR, David: Lustration and lapse of time: „dealing with the past” in the Czech Republic. *European Constitutional Law Review*, 2008.
- KOVÁCS Ágnes: *Alapjogok ütközése a bírósági gyakorlatban, az alkotmánybíróságok szerepe az alapjogi konfliktusok feloldásában*. PhD-értekezés. 2013.
- KOVÁCS Ágnes: Fényevők? *Fundamentum*, (2015) 2–3.
- KÖNYVES TÓTH Pál: Adatvédelem és információszabadság. *Világosság*, (1990) (31)8–9.
- KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele: *European Ombudsman- Institutions, a comparative legal analyses regarding the multifaceted realisation of an idea*. Springer-Verlag, 2008.
- KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris. 1998. (2. kiadás: 2008).
- Kukorelli István. In *Tízéves a magyar Ombudsmantörvény*. 2010.
- KUKORELLI István: Opponensi Vélemény, Drinóczi Tímea: Többosztályú alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon című akadémiai doktori értekezéséről, 2017.
- KUMM, Mattias: Democracy is not enough: Rights, proportionality and the point of judicial review. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, New York University School of Law. 2009.
- Kuncze Gábor. GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001.
- KURUNCZI Gábor: Az ombudsmani rendszer átalakulása és hatásai az alapjogvédelem területén. In BERKES Lilla – CSINK Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása*. Pázmány Press, 2015.
- LÁNCZI András: Szükség van-e írott alkotmányra? In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012.
- LEITER, Brian: Determinacy, Objectivity, and Authority. In MARMOR, Andrei (ed.): *Law and Interpretation: Essays in Legal Philosophy*. Oxford University Press, 1997.
- LEITER, Brian: Legal formalism and legal realism: what is the issue? *Legal Theory*, (2010) (16)2., Cambridge University Press, 2010.
- LEITER, Brian: *The End of Empire: Dworkin and Jurisprudence in the 21st Century és Beyond the Hart/Dworkin Debate: the Methodology Problem in Jurisprudence*. Oxford University Press, 2007.
- LICHTENSTEIN József: A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014.
- LLEWELLYN, Karl: *The Common Law Tradition: Deciding Appeals*. Boston, Little, Brown & Co., 1960.
- MACCORMICK, Neil – SUMMERS, Robert S.: *Interpreting statutes: a comparative study*. Dartmouth Publishing Company, Aldershot [etc.], 1991.
- MACCORMICK, Neil: *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford, Clarendon Press, 1978.

- Majtényi László. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001.
- MAJTÉNYI László: Az adatvédelmi ombudsmann – az adatvédelmi törvényhozás. *Magyar Közigazgatás*, (1990) 8.
- MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok, Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. Wolters Kluwer, 2013.
- MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok*. Complex, 2006.
- MAJTÉNYI László: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? *Fundamentum*, (1998) 4. MAJTÉNYI László: *Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1992.
- MARMOR, Andrei: Randomized Judicial Review. In BUSTAMANTE, Thomas – FERNANDES, Bernardo Gonçalves (eds): *Democratizing Constitutional Law*. Springer International Publishing Switzerland, 2016.
- MCCARTY Nolan – POOLE Keith T. – ROSENTHAL, Howard: *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Cambridge, MIT Press, 2006.
- MIKLÓSI Zoltán: A terrorizmus elleni „háború” és az emberi jogok. *Fundamentum*, (2004) 3.
- MIKLÓSI Zoltán: Terrorizmus, Alkotmányosság, Szuverenitás. *Fundamentum*, (2005) 3.
- MILL, J. Stuart: *On liberty*. Mineola Dover Publications, 2002. (Első kiadás 1874).
- MILLER, Arthur S. – HOWEL, Ronald F.: The Myth of Neutrality in Constitutional Adjudication. *The University of Chicago Law Review*, (Summer, 1960) (27)4.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis: *A törvények szelleméről*. Ford. Csécsy Imre – Sebestyén Pál. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1962.
- MOORE, Michael S.: A jog mint funkcionális kategória. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004.
- MOORE, Michael S.: Authority, Law, and Razian Reasons. In MOORE, Michael S. (ed.): *Educating Oneself in Public*. Oxford University Press, 2000.
- MOORE, Michael S.: Interpreting Interpretation. *Tel Aviv U. L. Rev.*, (1994) (18) (in Hebrew). In MARMOR, Andrei (ed.): *Law and Interpretation: Essays in Legal Philosophy*. Oxford University Press, 1997.
- MOORE, Michael S.: Justifying the Natural Law Theory of Constitutional Interpretation. *Fordham Law Review*, (2001) (69)5.
- MOORE, Michael S.: Law as a Functional Kind. In GEORGE, Robert P. (ed.): *Natural Law Theory: Contemporary Essays*. Oxford University Press, 1992.
- MOORE, Michael S.: The Semantics of Judging. *S. California Law Review*, (1980–1981) (54)155.
- MOORE, Michael S.: *The Semantics of Judging*. University of Southern California, 1981.
- MOORE, Michael: The Interpretive Turn in Modern Theory: A Turn for the Worse? *Stan. L. Rev.*, (1989) (41).
- MOORE, Michael: The Written Constitution and Interpretivism. *Harv. Journal of Law & Pub. Policy*, (1989) (12).
- MUNGIU-PIPIDI, Alina: FOIA as an Anti-Corruption Tool. *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building Working Paper*, 2013/34. <http://www.againstcorruption.eu/reports/foia-as-an-anti-corruption-tool/>
- OOSTING, Marten: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996.

- OOSTING, Marten: Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: The Global Perspective. In REIF, Linda C.: *The International Ombudsman Yearbook*. Vol 5. Hága – London – New York, Kluwer Law International, 2001.
- PACELLE, Richard L. – CURRY, Brett W. – MARSHALL, Bryan: *Decision Making by the Modern Supreme Court*. Cambridge University Press, New York, 2011.
- PAKSY Máté: *Hart „visszatérő kérdései” és a francia jogbölcseleti hagyomány*. Doktori értekezés.
<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Paksy%20M%C3%A1t%C3%A9%20PhD.pdf>
- PAULSON, Stanley L.: Fuller L. Lon, Gustav Radbruch, and the »Positivist« Theses. *Law and Philosophy*, (1994) (13)3.
- PERRY, Judicial Obligation, Precedent and the Common Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, (Summer, 1987) (7)2.
- PERRY, Michael J.: Protecting human right in a democracy: What role for courts? Protecting Human Rights in a Democracy: What Role for the Courts? *Wake Forest Law Review*, (2003) (38).
- PERRY, Michael J.: The Legitimacy of Particular Conceptions of Constitutional Interpretation. *Virginia Law Review*, Symposium on Democracy and Distrust: Ten Years Later (May, 1991) (77)4.
- PERRY, R. Stephen: Értelmezés és módszertan a jogelméletben. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004.
- PERRY, R. Stephen: Értelmezés és módszertan a jogelméletben. In Bódig — Györfi — Szabó (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor, 2004.
- PERRY, R. Stephen: Judicial Obligation, Precedent and the Common Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, (Summer, 1987) (7)2.
- PERRY, R. Stephen: Method and Principle in Legal Theory. *Yale Law Journal*, (2002) (111)7.
- PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga*. II. kötet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014.
- PILDES, Richard H.: The Supreme Court 2003 Term – Foreword: The Constitutionalization of Democratic Politics. *Harvard Law Review*, (2004) (118)28–29.
- PITKIN, Hanna, F.: The Idea of a Constitution. *Journal of Legal Education*, (June 1987) (37)2.
- POKOL Béla: A jogalkalmazás alkotmányjogiasítása. *Jogtudományi Közlöny*, (2000) 11.
- POKOL Béla: A tudományon túl: a kognitivitástól a normatív gyakorlati filozófiáig. *Jogelméleti Szemle*, (2006) 1.
- POKOL Béla: Aktivista Alapjogász vagy parlamenti törvénybarát. A magyar alkotmánybíráskodásról. *Társadalmi Szemle*, (1992) (47)5.
- POKOL Béla: Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus. KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország évtized-könyve 1988–1998*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998.
- POKOL Béla: Gondolatok az alkotmánybíróági döntések elvi alapjaihoz. *Jogelméleti Szemle*, (2012) 1.
- POKOL Béla: Jogelmélet és önreflexió. (Szerk. NAGY Tamás – NAGY Zsolt). Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2007.
- POKOL Béla: Közelítések a természetjoghoz. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Natura Iuris – Természetjogtan, jogpozitivizmus, magyar jogelmélet*. Bíbor, 2002.
- POLLAK, Louis, H.: *Constitutional Adjudication: Relative or Absolute Neutrality*. Faculty Scholarship Series. Yale Law School, 1962.

- POSNER, Richard A.: *The Problematics of Moral and Legal Theory*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., London, 1999.
- POSNER, Richard: Democracy and Distrust Revisited. *Virginia Law Review*, (1991) (77)4.
- POSNER, Richard: Legal Formalism, Legal Realism, and the Interpretation of Statutes and the Constitution. *Case Western Reserve Law Review*, (1986) (37)2.
- POSNER, Richard: *The Federal Courts: Challenge and Reform*. Harvard University Press, 1996.
- POSNER, Richard: The Meaning of Judicial Self-Restraint. *Indiana Law Journal*, (1983) (59)1.
- POST, Robert C.: Foreword: Fashioning The Legal Constitution: Culture, Courts, And Law. In POST, Robert C. – GUINIER, L.: The Supreme Court 2002 Term. *Harvard Law Review*, (November, 2003) (117)1.
- POSTEMA, Gerald: *Bentham and the Common Law Tradition*. Oxford, 1986.
- QUEVEDO, Steven M.: Formalist and Instrumentalist Legal Reasoning and Legal Theory. *California Law Review*, (1985) (73)1.
- RAWLS, John: *A Theory of Justice*. Harvard University Press. 1971.
- RAWLS, John: *Political liberalism*. New York, Columbia University Press, 2005. (First edition: 1993).
- RAZ, Joseph: *Between Authority and Interpretation: On the Theory of Law and Practical Reason*. Oxford Scholarship online 2009.
- RAZ, Joseph: Faring Diversity: The Case of Epistemic Abstinence. *Philosophy & Public Affairs*, (1990) 19.
- RAZ, Joseph: *Practical Reason and Norms*. London, 1975; The Authority of Law, Oxford, 1979.
- REIF, Linda C.: Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. *Harvard Human Rights Journal*, (2000 Spring).
- REIF, Linda C.: Enhancing the role of ombudsman institutions in the protection and promotion of the rights of persons with disabilities. Wellington Conference_14. Working Session B.Linda Reif Paper & Slides (1).pdf.
- REIF, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- REIF, Linda C.: Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman. *Boston College Third World Law Journal*, (2011 Spring) (31)2.
- RESTREPO, Esteban: *The Constitutionalization of Everyday Life: Towards a Reconstruction io Colombian Politics through Constitutional Adjudication*. Manuscript. JSD. Thesis, 2001.
- RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocinium Kiadó, 2012.
- ROSENFELD, Michel: Judicial Politics versus Ordinary Politics. In LANDFRIED, Christine (ed.): *Judicial Power*. Cambridge, 2019.
- ROTRY, Richard: *Objectivity, relativism and truth*. Cambridge University Press, 1991.
- RUBENFELD, Jed: *Revolution by Judiciary*. Harvard University Press, 2005.
- SADURSKI, Wojciech: *Rights Before Courts*. Springer, 2014.
- SAJÓ András: Constitution without the constitutional moment: A view from the new member states. *International Journal of Constitutional Law*, (1 May 2005) (3) 2–3.
- SAJÓ András: *Önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995.

- SCALIA, Antonin: Common Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws. In GUTMANN, Amy (eds): *A Matter of Interpretation*. Princeton University Press, 1997.
- SCHAUER, Frederick: A szabályok és a jog uralma. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004.
- SCHAUER, Frederick: Formalism. *The Yale Law Journal*, (March 1988) (97)4.
- SEARLE, John R.: *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge University Press, 1969.
- SHAPIRO, Martin – STONE SWEET, Alec: Law, Courts, and Social Science. In SHAPIRO, Martin – STONE SWEET, Alec: *On Law, Politics, and Judicialization*. Published to Oxford Scholarship Online: November, 2003.
- SHAPIRO, Martin – STONE SWEET, Alec: *On Law, Politics, and Judicialization*. Published to Oxford Scholarship Online: November, 2003.
- SHAPIRO, Martin: *Courts: A Comparative and Political Analysis*. University of Chicago Press, 1981.
- SHAPIRO, Martin: Judges as Liars. 17. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, (1994) (17)1.
- SIMMONDS, Derek: *Statutory Adjudication. A Practical Guide*. Oxford, Blackwell Publishing, 2003.
- SINCLAIR, Kent Jr.: Legal Reasoning: In Search of an Adequate Theory of Argument. *California Law Review*, (1971) (59) 3.
- SOLUM, Lawrence B.: *The Unity of Interpretation*. Georgetown University Law Center, 2010.
- SÓLYOM László: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI László – MOLNÁR Péter – PETRI Lukács Ádám – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2005.
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, 2001.
- SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság önértelmezése, Válogatott Tanulmányok. In Sólyom László, *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, 2001.
- SÓLYOM László: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrolja”. In MUSIL, Robert (ed.): *Az odaátra nyíló ajtó. The Door onto the Other Side*. Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001. Másodközlés: *Fundamentum*, (2001) 2.
- SÓLYOM László: Egy új szabadságjog: az információszabadság. *Valóság*, (1988) 9.
- SÓLYOM László: Mit szabad és mit nem? *Valóság*, (1985) 8.
- SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Az alkotmánybíráskodás jövője. *Fundamentum*, (2011) 4.
- SOMODY Bernadette: (szerk.): *Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítélezésben*. L'Harmattan Kiadó, 2014.
- SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó, 2010.
- SOMODY Bernadette: Az országgyűlési biztosok funkciója – a közigazgatás ombudsmani kontrollja. *Jog – Állam – Politika, Jog- és politikatudományi folyóirat*, (2011) <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2011/k%C3%BCI%C3%B6nsz%C3%A1m/somody.pdf>
- SOÓS Andrea Klára: Az adatvédelmi hatóságok „teljes függetlensége”: az Európai Unió Bíróságának gyakorlata. *Infokommunikáció és Jog*, (2012) 5–6.
- SOPER, Philip: Law's Normative Claims. In GEORGE, Robert P. (ed.): *The Autonomy of Law*. Oxford, Clarendon, 1996.

- SOPER, Philip: Searching for Positivism. Survey of Books Relating to the Law. *Michigan Law Review*, (May, 1996) (94)6.
- STONE SWEET, Alec: Constitutional Adjudication and Parliamentary Democracy. In *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Published to Oxford Scholarship Online: April 2004.
- STONE SWEET, Alec: Islands of Transnational Governance. In SHAPIRO, Martin – SWEET, Alec Stone: *On Law, Politics, and Judicialization*. Published to Oxford Scholarship Online: November 2003.
- STRAUSS, David: Common Law Constitutional Interpretation. *University of Chicago Law Review*, (1996) (63)3.
- STRAUSS, David: Little Rock And the Legacy of Brown. *St. Louis U.L.J.*, (2008) (52)4.
- SWEET, Alec Stone: *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford, 2000.
- SWEET, Alec Stone: Theory of Constitutional Politics. In SWEET, Alec Stone: *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Published to Oxford Scholarship Online: April 2004.
- SZABÓ József: *A jogbölcselet vonzásában. Válogatott tanulmányok*. (SZABADFALVI József szerk.) Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999. Prudentia Iuris 13.
- SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1988–2008). In SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó, 2011.
- SZABÓ Máté – LUX Ágnes – SZIKLAY Júlia: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete – különös tekintettel a gyermeki jogokra. In SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó, 2011.
- SZABÓ Máté Dániel: *Az információs hatalom alkotmányos korlátai*. Doktori értekezés.
- SZABÓ Máté Dániel: Hogyan érdemes gondolkodni adatvédelemről és információs szabadságról. *Fundamentum*, (2007) 1.
- SZABÓ Máté: Az állampolgárok pártján – ombudsman! Tépelődések. In SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó, 2011.
- SZABÓ Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Miskolc, 1996.
- SZALAI András: A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? *Jogelméleti Szemle*, (2013) 1., www.jesz.ajk.elte.hu
- SZÉKELY Iván: E-infoszabadság. Forum rovat. *Fundamentum*, (2004) 4.
- SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán, Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC, 2015.
- SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013.
- SZIGETI Péter: Természetjog és pozitív jog viszonya: negatio és affirmatio jogon belüli feszültségének. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Natura Iuris – Természetjogtan és jogpozitivizmus és magyar jogelmélet*. Bíbor, 2002.
- SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei. In *Tízéves a magyar Ombudsmantörvény*. 2010.
- SZIKLAY Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása*. Doktori értekezés. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/sziklay-julia/sziklay-julia-vedes-ertekezes.pdf>

- SZIKLAY Júlia: Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Országgyűlés Hivatala, 2012.
- SZILÁGYI Péter: A természetjogtan és a jogpozitivizmus lehetőségei és korlátai napjainkban. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Natura Iuris – Természetjogtan és jogpozitivizmus és magyar jogelmélet*. Bíbor, 2002.
- SZÜCS Miklós: A bíró világnézete. *Jogtudományi Közöny*, (1923) 24.
- TAKÁCS Albert: Egy alkotmányos forradalmár. Sólyom László a tudós, az alkotmánybíró, az elnök. *Fundamentum*, (1999) 3.
- TAKÁCS Albert: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? *Fundamentum*, (1998) 4.
- TAKÁCS Péter: *John Austin és a klasszikus analitikus iskola jogelmélete*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kara, 2010.
- TAKÁCS Péter: L. A. Hart, A jogi érvelés problémái. *JeMa*, (2010) 3.
- TAMANAH, Brian: *Beyond the Formalist-Realist Divide: The Role of Politics In Judging*. Princeton University Press, 2010.
- TATE, C. Neal – VALLINDER, Torbjörn (eds): *The Global Expansion of Judicial Power*. Revised Edition by New York University Press, 1995. TEITEL, Ruti G.: *Transitional Justice*. Oxford University Press, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis de: *A demokrácia Amerikában*. Válogatás. Gondolat, Budapest, 1983.
- TOMKINS, Adam: *Our Republican constitution*. Oxford, Hart Publishing, 2005.
- TÓTH G. Attila: Az eljárási alkotmányosság tartalma. *Fundamentum*, (2004) 3.
- TÓTH J. Zoltán: A jogértelmezéshez használt módszerek a mai magyar felsőbírósági gyakorlatban. *Magyar Jog*, (2012) 4.
- TÓTH J. Zoltán: A pozitív jogi normák bírói értelmezésének módszertana. *Jogtudományi Közöny*, (2012) 3.
- TÓTH J. Zoltán: Jogértelmezési módszerek a bírói gyakorlatban. *Jogelméleti Szemle*, (2009) 4.
- TRIBE, Laurence, H.: A Constitution We Are Amending: In Defense of a Restrained Judicial Role. *Harvard Law Review*, (December 1983) (97)2.
- TRIBE, Laurence, H.: Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Free-Form Method in Constitutional Interpretation. *Harvard Law Review*, (April 1995) (108)6.
- TRIBE, Laurence, H.: *The Invisible Constitution*. Oxford University Press, 2008.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC, 2014.
- TUSHNET, Mark: *Taking the Constitution Away From the Courts*. Princeton University Press, 1999.
- VÁMOS Tibor: Információ és társadalom. *Magyar Tudomány*, (1982) 11.
- VÁMOS Tibor: *Informatika törvényjavaslat – második tervezet*. KSH Levéltára, 1981. november. G2/11.
- VARGA Zs. András: Az Országgyűlés független szervei. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 2014.
- VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, 2012.
- VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel, 2004.
- VARJÚ Márton: Jogértelmezés és kontextus: az Európai Bíróság újabb alapjogi ítélkezési gyakorlata. *Fundamentum*, (2016) 1.

- VERDIER, Pierre-Hugues – VERSTEEG, Milla: International Law in Domestic Legal Systems: An Empirical Perspective, proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), *Effectiveness of International Law*, (2014) (108).
- VERSTEEG, Milla: Unpopular Constitutionalism. *Indiana Law Journal*, (2014) 89.
- VINNAI Edina: *Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. PhD-értekezés. Miskolc, 2011.
- VOLCANSEK, Mary: Judicialization of Politics or Politicization of the Courts in New Democracies? In Christine LANDFRIED (ed.): *Judicial Power – How constitutional courts affect political transformations*. Cambridge, 2019. 66.
- Vörös Imre távozó alkotmánybíróval Halmai Gábor és Tordai Csaba beszélget. *Fundamentum*, (1999) 2.
- VÖRÖS Imre: *Opponensi vélemény Dr. Drinóczi Tímea: Több szintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon c. akadémiai doktori értekezéséről*.
- WALDRON, Jeremy: Judges as moral reasoners. *International Journal of Constitutional Law*, (1 January 2009) (7)1.
- WALDRON, Jeremy: *Law and Disagreement*. Oxford University Press, 1999.
- WALDRON, Jeremy: *Law and Disagreement*. Oxford University Press, 1999.
- WALDRON, Jeremy: The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, (2006) 115.
- WALKER, Graham: *Moral Foundations of Constitutional Thought*. Princeton, 1990.
- WALUCHOW, W. J.: Authority and the Practical Difference Thesis: A Defense of Inclusive Legal Positivism. *Legal Theory*, (2000) (6)1.
- WEBER, Max: A racionális állam. Államszociológiai töredék. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 52–53.
- WECHSLER, Herbert: Toward Neutral Principles of Constitutional Law. *Harvard Law Review*, (November, 1959) (73)1.
- WEINRIB, Ernest: Toward a Moral Theory of Negligence Law. *Law and Philosophy*, (1983) 2.
- WITTGENSTEIN, Ludwig: *Philosophical Investigations*. 3rd edn. Translated G.E.M. Anscombe. Basil Blackwell, Oxford, 1986.